

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 73**

**Selección de memorias del
Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2021-2022**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS DEL
CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2021-2022

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias del
Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2021-2022**

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA 

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 sus autores 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-11467-2023

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

PRIMERA MEMORIA POR
MARCOS CARRASCAL MENESES

El papel de las jurisdicciones europeas en la senda de la integración: Análisis, evolución y perspectivas del espacio jurídico común de la Unión	21
AGRADECIMIENTOS	25
RESUMEN	27
INTRODUCCIÓN	29
Capítulo I	
ANTECEDENTES	35
1. Tribunales internacionales y procesos de integración	35
2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Creación, caracterización y relevancia institucional	38
Capítulo II	
ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN EUROPEA	43
1. El papel del Tribunal de Justicia en la definición de la dimensión jurídica de la Unión Europea	43
1.1 Jurisprudencia relativa a la naturaleza del ordenamiento jurídico supranacional de la Unión Europea	44
1.2 Jurisprudencia relativa a los derechos de los ciudadanos de la Unión, con especial atención a los derechos fundamentales	47
2. La interacción del TJUE con el resto de jurisdicciones europeas, con especial referencia a su relación con el TEDH	50
2.1 El «espacio jurídico europeo multinivel»: La importancia de la cuestión prejudicial	50
2.2 El espacio judicial europeo	53
2.3 La interacción entre el TJUE y el TEDH	58

3.	Perspectiva sociológica: la jurisdicción como elemento clave de la integración política y social	60
Capítulo III		
	HORIZONTE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA EUROPEA	67
1.	La futura adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales	67
2.	La implicación del TJUE en la defensa del Estado de Derecho y los valores fundamentales de la Unión Europea	69
3.	La Conferencia sobre el Futuro de Europa: la cuestión jurisdiccional, gran ausente del debate	73
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	77
	BIBLIOGRAFÍA	81
	ANEXOS	87

La europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí	101
AGRADECIMIENTOS	107
RESUMEN	109
INTRODUCCIÓN	111
Capítulo I	
METODOLOGÍA	115
1. Planteamiento metodológico	115
2. Obtención de información	116
3. Caso de estudio: selección y justificación	117
4. Pregunta de investigación	117
Capítulo II	
MARCO TEÓRICO	119
1. La integración europea y el nacimiento de la europeización	119
2. El concepto de europeización	120
3. La aplicación de la europeización a la política exterior	122
4. Dimensiones ascendente y descendente	124
5. Operacionalización de la literatura	126
Capítulo III	
EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ Y EL PAPEL DE LA UE	129
1. El conflicto palestino-israelí	129
2. El papel de la Unión Europea en el Proceso de Paz de Oriente Medio	133
Capítulo IV	
LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ	139
1. La participación histórica de España	139
2. La Unión Europea y España hoy	142

Capítulo V

CASO DE ESTUDIO – LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ 147

1. Relaciones económicas y tensiones entre la UE, Israel y Palestina 147
2. Diferenciación territorial en la política de la UE 149
3. La europeización de la política exterior española 151
 - La aplicación de la diferenciación – una política interna que puede limitar el impacto de la política exterior española sobre diferenciación territorial 159
 - Tras el análisis del caso de estudio y sus múltiples matices, las siguientes tablas muestran cómo es la europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí: 160

Capítulo VI

CONCLUSIÓN 163

BIBLOGRAFÍA 165

ANEXOS 175

La fragmentación del ciberespacio: Internet como campo de batalla	183
AGRADECIMIENTOS	187
RESUMEN	189
INTRODUCCIÓN	191
Capítulo I	
INFORMACIÓN	197
1. La gobernanza de Internet	197
2. La emergencia de cuatro Internets y un spoiler	197
2.1 El Internet abierto de Silicon Valley	198
2.2 El Internet «burgués» de Bruselas	199
2.3 El Internet autoritario de Pekín	199
2.4 El Internet comercial de Washington	200
2.5 El modelo «spoiler» ruso	201
3. Internet como campo de batalla	201
3.1 Campañas de desinformación	203
3.2 Manipulación de elecciones	204
3.3 Ucrania: la primera guerra de Tik Tok	206
4. Regulación internacional del ciberespacio	208
5. La UE como potencia normativa: el Reglamento de Servicios Digitales	210
Capítulo II	
EL VALOR DE LOS DATOS	213
1. Datos igual a poder	213
2. Gobernanza económica de los datos	216
2.1 Monetización de los datos	216
2.2 Fiscalidad	217
2.3 Regulación de los mercados digitales	218
3. Soberanía de datos	219
3.1 Alojamiento de los datos	220

3.2	Privacidad de los datos	222
3.2.1	El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)	223
3.2.2	El derecho al olvido	224
Capítulo III		
	SISTEMA FINANCIERO	227
1.	Sistemas de comunicación interbancaria transfronteriza: SWIFT y alternativas	228
1.1	Qué es SWIFT	228
1.2	Sanciones	228
1.2.1	El debate sobre la conveniencia de desconectar a Rusia de SWIFT	228
1.2.2	Alternativas al sistema SWIFT	230
1.2.3	Apoyo entre China y Rusia	231
2.	La lucha digital contra la hegemonía del dólar	232
2.1	Monedas digitales: concepto	232
2.2	El renminbi digital	232
2.3	¿Puede el renminbi digital desbancar al dólar?	233
2.4	Criptomonedas	235
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	237
	BIBLIOGRAFÍA	241

La UE y América Latina: retos y oportunidades de una relación estratégica para España 243

AGRADECIMIENTOS 247

RESUMEN 249

INTRODUCCIÓN 251

Capítulo I

EL ESTADO DE LA RELACIÓN INTERREGIONAL. EVOLUCIÓN DE SUS INSTRUMENTOS Y DESAFÍOS ACTUALES 255

1. Los instrumentos de la asociación birregional. Evolución y estado actual 255

1.1 Antiguas cumbres UE-ALC 256

1.2 Fundación UE-ALC 256

1.3 Las Cumbres UE-CELAC de Santiago y Bruselas 258

1.4 Próxima Cumbre UE-CELAC 2023: objetivos y expectativas 260

1.5 Acuerdos de Asociación y libre comercio 264

1.6 Otros instrumentos de la asociación interregional 266

2. Los principales desafíos de la relación interregional 267

2.1 La fragmentación del regionalismo 267

2.2 La división del mundo en dos bloques 268

2.3 Las asimetrías socioeconómicas entre la UE y ALC 268

Capítulo II

REFORZAR EL DIÁLOGO POLÍTICO. UNA MAYOR DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS 271

1. La importancia de la UE como guardiana y promotora global de la democracia 271

2. Estrategias y mecanismos de promoción de la democracia por la UE 272

3. Principales desafíos a la democracia en América Latina, con especial atención a los casos de Venezuela, Cuba y Nicaragua 276

3.1 El caso de Venezuela 277

3.2 El caso de Cuba 280

3.3 El caso de Nicaragua 283

4.	La protección de los Derechos Humanos como piedra angular de las relaciones eurolatinoamericanas	284
4.1	El papel de la UE en la protección de los Derechos Humanos en América Latina	284
4.2	Desafíos a la relación interregional en materia de Derechos Humanos	287
4.3	Una percepción desde Venezuela del papel de la UE en la promoción de la democracia y los Derechos Humanos en el país	288

Capítulo III

INTENSIFICAR LAS RELACIONES ECONÓMICAS. UN IMPULSO AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

1.	La situación actual de las relaciones económicas euro-latinoamericanas	291
1.1	Las relaciones de inversión	291
1.2	Las relaciones comerciales	292
2.	Los acuerdos a celebrar o renovar	294
2.1	La ratificación del acuerdo UE-MERCOSUR	295
2.2	La actualización de los acuerdos de la UE con Chile y México	298

Capítulo IV

AVANZAR HACIA UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

1.	Superar el concepto de graduación	302
2.	Afrontar juntos los retos de hoy: transición verde y transición digital	304

Capítulo V

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Autonomía estratégica europea: avances, oportunidades y contribuciones de España	315
AGRADECIMIENTOS	317
RESUMEN	319
INTRODUCCIÓN	321
Capítulo I	
AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: MARCO TEÓRICO	325
1. Concepto	325
2. Evolución histórica	326
2.1 2013 – 2016: la autonomía estratégica como sinónimo de seguridad y defensa	326
2.2 2017 – 2019: la autonomía estratégica en un contexto geopolítico inestable	327
2.3 2020 – 2021: la autonomía estratégica y el Covid-19	329
2.4 2022: la autonomía estratégica y la agresión rusa contra Ucrania	330
3. Autonomía estratégica abierta	333
Capítulo II	
DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA	335
1. Seguridad y defensa	335
1.1 Brújula Estratégica	336
1.2 PESCO	337
1.3 Industria de la defensa	339
1.4 Socios en materia de seguridad y defensa	340
1.5 Autonomía estratégica: su articulación con Estados Unidos y la OTAN	342
2. Economía y tecnología	344
2.1 El papel internacional del euro	345
2.2 Next Generation EU	346
2.3 «Bizum europeo»	347
2.4 Global Gateway	348

2.5	Tecnología y digitalización	349
3.	Energía y clima	351
3.1	Seguridad energética	351
3.2	Pacto Verde Europeo	353
3.3	REPowerEU	354
3.4	Diplomacia climática	355
Capítulo III		
	CONTRIBUCIONES DE ESPAÑA A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA	357
1.	Energía	357
1.1	Gas natural licuado: España como plataforma de exportación	358
1.2	Hidrógeno verde	359
2.	Pilar social europeo	360
3.	Relaciones con América Latina	363
3.1	Diálogo político	364
3.2	Energía y materias primas	365
3.3	Tecnología	366
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	369
	BIBLIOGRAFÍA	371
	ANEXOS	381

Nation building en Irak: debilidades y fortalezas de un Estado en construcción	383
AGRADECIMIENTOS	387
RESUMEN	389
INTRODUCCIÓN	391
Capítulo I	
CONTEXTO SOCIAL E HISTÓRICO DEL ESTADO IRAQUÍ	393
1. Complejidad de la realidad étnico-religiosa iraquí	393
2. Del Imperio Otomano a Sadam Hussein: construcción del Estado iraquí moderno	395
Capítulo II	
IRAK TRAS 2003: HACIA EL EQUILIBRIO CONFESIONAL	403
1. Intervención de 2003: objetivos y nuevo Estado	403
2. Fin de los pilares del Estado baazista	404
3. Marco constitucional tras 2005: entre democracia e insurgencia	406
Capítulo III	
RETOS ACTUALES PARA EL ESTADO IRAQUÍ	409
1. Amenazas a la seguridad: la insurgencia yihadista	410
1.1 Terrorismo sunní: de Al Qaeda al Estado Islámico	410
1.2 Hacia la integración de las Fuerzas Armadas iraquíes	412
1.3 ¿Hacia un Daesh 2.0?	413
2. Amenazas al orden interno: ¿un Estado en crisis permanente?	416
2.1 Desafíos al sistema constitucional	416
2.2 Desafíos al modelo económico	420
2.3 Desafíos territoriales: la cuestión kurda	421
3. Amenazas regionales: Irak en la encrucijada oriental	423
3.1 Entre Washington y Teherán	424

3.2	El nuevo enfoque saudí	429
3.3	Otras potencias: Turquía y China	432
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	439
	BIBLIOGRAFÍA	443

Nuevas fronteras de la diplomacia digital: el potencial del análisis del <i>big data</i> para la política exterior	453
RESUMEN	457
INTRODUCCIÓN	459
Capítulo I	
RESEÑA BIBLIOGRÁFICA	463
1. El impacto directo de las TIC: la diplomacia digital	463
1.1 El paradigma digital en la diplomacia	463
1.2 El impacto de las TIC y de las redes sociales	466
1.3 La diplomacia pública y el <i>soft power</i>	467
2. El impacto indirecto de las TIC: el potencial del <i>big data</i>	467
2.1 La importancia de la información para la labor diplomática	470
2.2 El potencial del <i>big data</i> para la diplomacia	470
2.2.1 La lógica del <i>big data</i>	471
2.2.2 La terminología del <i>big data</i>	472
2.2.3 Herramientas de análisis	475
Capítulo II	
UNA PERSPECTIVA COMPARADA	477
1. La diplomacia digital hoy	477
1.1 Los pioneros de la diplomacia digital	477
1.2 El caso de España	480
2. El <i>big data</i> como instrumento de análisis al servicio de las políticas públicas	481
2.1 La política económica del <i>big data</i>	481
2.2 El uso del <i>big data</i> para la elaboración y mejora de las políticas públicas	482

Capítulo III

**CASO DE ESTUDIO: LA OPINIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA
DURANTE EL DÍA 12 DE OCTUBRE DE 2022** 483

1.	El caso de estudio	483
1.1	La importancia de la opinión pública extranjera	483
1.2	El caso de Iberoamérica	485
2.	Datos y metodología	486
3.	Análisis empírico	488
3.1	Análisis geográfico	491
3.2	Análisis temático	494
4.	Discusión	499

Capítulo IV

CONCLUSIÓN	501
BIBLIOGRAFÍA	505

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El papel de las jurisdicciones europeas en la senda
de la integración: Análisis, evolución y perspectivas
del espacio jurídico común de la Unión**

Marcos Carrascal Meneses

Madrid, diciembre 2022

DEDICATORIA

A Araceli.

AGRADECIMIENTOS

El autor quiere expresar su agradecimiento a la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en particular a Álvaro Ballesteros Panizo, por su amable y valiosa colaboración.

Asimismo, da las gracias con todo afecto a Fernando Magallanes, preparador, compañero e inspiración, por haberse ofrecido —y cumplido con creces— a la poco estimulante tarea de revisar esta Memoria.

Con carácter general, al personal de la Escuela Diplomática por su cercanía y profesionalidad y a sus compañeros de promoción, que han hecho del curso selectivo una experiencia muy grata que perdurará en su recuerdo.

RESUMEN

La presente Memoria versa sobre la dimensión jurisdiccional de la Unión Europea y cómo ha influido en el proceso de integración, desde la creación de las Comunidades hasta el día de hoy. Un objeto de estudio que gravita necesariamente alrededor de la figura del Tribunal de Justicia, institución que ha operado como agente clave de la construcción europea. Como señala la doctrina mayoritaria, el Tribunal ha representado, desde un momento muy temprano, un papel «constituyente» dentro del juego institucional europeo, apostando a través de su jurisprudencia por una integración coherente con el espíritu de los Tratados que, en no pocas ocasiones, ha asentado principios básicos del funcionamiento de la Unión. Principios —o interpretaciones normativas, en su caso— que el tiempo ha convertido en axiomas del Derecho de la Unión.

El análisis de la relevancia política del Tribunal de Justicia en la senda de la integración se ve complementado por otros tres ejes: En primer lugar, su interrelación con el resto de jurisdicciones europeas y la interacción de éstas entre sí a través de los procedimientos de cooperación, tanto en materia civil y mercantil como penal. En segundo lugar, una reflexión acerca de la influencia de este hecho jurisdiccional liderado por la Corte de Luxemburgo en la definición de una identidad ciudadana europea o «*demos*» comunitario. Por último, un repaso a las perspectivas que para las jurisdicciones europeas se atisban en el horizonte, en un momento crucial para la Unión, en el que enfrenta la disidencia interna de los Estados que se deslizan por lo que se ha denominado «*deriva iliberal*» y, a su vez, asume la necesidad de profundizar en la integración a la luz de las crisis recientes y presentes que afronta Europa.

Sobre la base de la diversa bibliografía consultada y de otras fuentes como informes y estadísticas, puede afirmarse que la creación, el desarrollo y la profundización de una auténtica jurisdicción europea es parte indisoluble del éxito de la Unión. La salvaguarda de los valores democráticos, eje fundamental del

proyecto europeo, encuentra en la garantía jurisdiccional no sólo una muralla con la que frenar asedios, sino también un poderoso ariete con el que consolidar y extender los derechos y las libertades de los ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

El complejo *iter* histórico de la construcción europea ha logrado convertir a esta parte del mundo en un espacio de paz y bienestar sin parangón en otras partes del globo. En palabras del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, la Unión «*es la mejor combinación de libertad política, prosperidad económica y cohesión social que la humanidad ha logrado construir*»¹.

Este proceso ha sido fruto de la voluntad política compartida por un conjunto de sociedades democráticas que, en el anhelo de afianzar y expandir las conquistas jurídicas y económicas alcanzadas en las últimas décadas, han comprendido cuán necesario resulta hacerlo, a día de hoy, desde el prisma de la integración supranacional. El grado de éxito obtenido en ámbitos como el mercado interior, la protección de los derechos individuales y colectivos, la libertad de circulación de las personas y los factores productivos, entre otros muchos, da buena cuenta de hasta qué punto dicha perspectiva es acertada.

Europa se ha forjado, pues, a través de las acciones soberanas de los distintos Estados que la integran, orientadas a respetar e implementar los mandatos contenidos en los Tratados y a encauzar las decisiones de las instituciones de la Unión, a medida que aquéllos han ido ampliando la ratio de competencias atribuidas a cada una de éstas. Esta permanente interrelación entre sociedades, Estados e instituciones ha dado como resultado la actual arquitectura del entramado político de la Unión. Y dentro de este considerable edificio legal, el elemento jurisdiccional ha ocupado —y sigue ocupando— una posición nuclear para su sostén y desarrollo: la salvaguarda del Derecho de la Unión, encargada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y la interacción de éste con el resto de jurisdicciones de los Estados miembros, así como de éstas entre sí para garantizar la tutela judicial

¹ Palabras iniciales del Alto Representante en la apertura del programa piloto de la Academia Diplomática Europea (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en).

efectiva de los ciudadanos contribuyen a hacer de la Unión un proyecto internacional de extraordinaria solvencia. Para De Berranger, «*uno de los aspectos fundamentales de las Comunidades reside en la existencia de un juez, el Tribunal de Justicia, al cual está sometido el conjunto de los actores de derecho comunitario. Se trata de una innovación en la sociedad internacional, en la que el recurso al juez es facultativo y queda subordinado a la aceptación expresa de los Estados*»².

En el año de su 70º aniversario, la labor del Tribunal de Justicia se revela como un elemento esencial de todo ese devenir político e histórico. Tanto por el hondo impacto de gran parte de su jurisprudencia en el asentamiento de reglas y obligaciones hoy asumidas como connaturales a la identidad de la Unión, como también por el relevante servicio que, de un tiempo a esta parte, viene prestando a la defensa de valores esenciales de Europa como la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Analizar la trayectoria del Tribunal, el modo en que ha influido en la construcción institucional y social de la actual Unión Europea y las perspectivas que se abren para la institución ante los retos del futuro resulta de pleno interés para la política exterior de España. Y ello no sólo porque nuestro país esté íntimamente comprometido con el impulso de una Europa unida, cohesionada y que siga adentrándose en la senda de la integración, sino también porque la labor del Tribunal se ha dejado notar en diferentes ámbitos de nuestra vida política, económica y civil a través de gran número de pronunciamientos. El TJUE ha contribuido así, de manera quizás más coherente que ninguna otra institución a la tarea de «*constitucionalizar*» los Tratados³.

Entender, además, cómo la Unión Europea ha consolidado un verdadero espacio de cooperación judicial, que a día de hoy se extiende a un elevado número de materias tanto del ámbito civil y mercantil como penal —y cómo el Tribunal de Justicia ha apoyado su implementación efectiva— es, por otro lado, ineludible para comprender hasta qué punto la dimensión jurisdiccional es definitoria del proceso de la integración europea.

La presente Memoria pretende alcanzar un triple objetivo. En primer lugar, poner de manifiesto el papel fundamental que ha jugado el Tribunal de Justicia en el proceso de integración europeo desde una perspectiva jurídico-política. La jurisprudencia del TJUE puede considerarse una suerte de argamasa que ha ido aquilatando, de forma minuciosa y coherente, la construcción de esa Europa democrática, libre y próspera que en su día concibieran los fundadores de

² DE BERRANGER, T. (1995), *Constitutions nationales et construction communautaire*, París, LGDJ, p. 497.

³ STONE SWEET, A. (2004), *The Judicial Construction of Europe*, Nueva York, Oxford University Press, p. 64

las Comunidades con la firma del Tratado de París en 1951. Para la profesora Karen Alter, especialista en relaciones internacionales del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), el Tribunal de Justicia «*ha emergido como una de las instituciones políticas más poderosas de la Unión, y es el tribunal internacional más influyente que existe*»⁴. Una jurisdicción que, como ha señalado el propio Tribunal en diversas ocasiones, se encuentra incardinada en el poder judicial propio de cada uno de los Estados miembros, al constituir la Unión una verdadera «Comunidad de Derecho», en la que el juez nacional queda investido de poderes conferidos directamente por el Derecho de la Unión al efecto de garantizar su vigencia y aplicación.

En segundo lugar, este trabajo busca hacer una reflexión sobre los efectos de la labor del Tribunal desde la óptica de la identidad ciudadana europea, en la forja de un «*demos comunitario*» como sustrato sociológico tangible de la legitimidad de la Unión Europea. Como consecuencia del incremento paulatino de las materias atribuidas a la competencia comunitaria, la intervención del Tribunal de Justicia se ha convertido en una constante cada vez más presente en la vida de ciudadanos y organizaciones dentro de la Unión.

Individuos, familias, empresas y organizaciones de la sociedad civil perciben que la jurisdicción a que están sujetos sus derechos e intereses como potenciales usuarios de la justicia ya no queda confinada, en términos estrictos, a la soberanía estatal que marcan las fronteras de sus países. El Tribunal de Justicia se puede conceptualizar, así, como un agente político de doble naturaleza: por un lado, en su calidad de intérprete supremo y garante del Derecho de la Unión Europea, desde la que ha contribuido notablemente a la aplicación de los Tratados y otras normas europeas; por otro, como un órgano de integración sociológica, en la medida en que, como elemento imprescindible de todo ordenamiento jurídico, la aplicación judicial del Derecho de la Unión permea ámbitos cada vez más amplios de las sociedades europeas.

El tercer y último objetivo de la Memoria será explorar las perspectivas que se abren en el futuro inmediato para las jurisdicciones europeas, en un momento en que la Unión ha emprendido, con las cautelas que impone la actual situación política en el continente, el camino de su eventual reforma. El compromiso del TJUE con los principios y valores fundamentales de la Unión, demostrado a través de un sesgo jurisprudencial marcadamente garantista, es un activo irremplazable frente a los retos y desafíos que se abren para Europa en un momento en el que la seguridad del continente ha sido vulnerada, en contra de normas elemen-

⁴ ALTER, K. (2009) *The European Court's Political Power*. Londres, Oxford University Press.

tales del Derecho internacional, a consecuencia de la agresión militar de Rusia contra nuestra común vecina Ucrania.

Para lograr los objetivos expuestos se ha optado por emplear un método analítico para el grueso del trabajo, gracias a la amplia bibliografía existente (entre la que sobresale el jurista español y actual magistrado del Tribunal General, José Martín y Pérez de Nanclares) y a otros recursos como estadísticas e informes, sentencias de diversos tribunales (con especial atención, como es lógico, a la jurisprudencia del TJUE) y entrevistas personales a profesionales que, por su formación y experiencia, pueden aportar una mirada práctica y cotidiana sobre los extremos tratados en estas líneas. Sobre esa base, se ha jugado con elementos propositivos basados en la observación de las dinámicas de integración y, particularmente, del papel que en las mismas juega la existencia de esta «*suprajurisdicción*» europea.

En este sentido, tras esta introducción, el capítulo II comienza por tratar los antecedentes a la cuestión objeto de la Memoria, empezando por una reflexión general sobre la acción de los Tribunales transnacionales en el ámbito de los procesos de integración regional para pasar a una caracterización sucinta del actual Tribunal de Justicia con base en lo dispuesto por los Tratados y a su influencia —prontamente advertida tras su creación— como institución de relevancia política. Como se ha apuntado, «*el aumento del poder del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es posiblemente la manifestación más clara de la transferencia de soberanía de los Estados-nación a una institución supranacional [...] en la política internacional contemporánea*»⁵.

Seguidamente, el capítulo III se propone ponderar el peso del hecho jurisdiccional en el proceso de construcción política de la Unión. A este respecto, se comienza por una panorámica de los hitos jurisprudenciales que, en la restringida extensión de este trabajo, se han considerado de mayor importancia para ilustrar la profunda repercusión de la labor del Tribunal de Justicia en la delimitación de aspectos cruciales del acervo de la Unión: Desde pronunciamientos seminales como *Costa c. Enel* o *Van Gend & Loos*, que marcaron en un momento inicial en el devenir de las Comunidades cuestiones tan esenciales como la eficacia y la primacía del Derecho comunitario hasta sentencias de reciente aparición relativas a temas de candente actualidad, tales como las conocidas «cláusulas suelo» o la protección de datos de carácter personal en el entorno del ciberespacio.

⁵ GARRET, G., KELEMEN, R.D. & SCHULZ, H. (2003), «The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union», *International Organization*, N.º 52, p. 149.

A continuación, se examina la relación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia con el resto de jurisdicciones estatales que coexisten en la Unión Europea, tanto desde su función de corte suprema de la Unión (lo que le hace interactuar con el poder judicial ordinario y con las diferentes cortes constitucionales nacionales) —especialmente a través del procedimiento de la cuestión prejudicial— como en apoyo de los procesos de cooperación entre los tribunales nacionales dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se hará referencia también, por la incidencia de sus sentencias y su creciente «diálogo» con el Tribunal de Luxemburgo, a la relación interactiva que éste mantiene con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Posteriormente, se propone una lectura en clave sociológica sobre el efecto de arrastre que la existencia del Tribunal de Justicia ha podido tener en la forja de un sustrato ciudadano en la Unión —el *demos* europeo, como lo definen algunos autores, o sociedad comunitaria— al aparecer, para un número cada vez mayor de ámbitos, como instancia jurisdiccional suprema en el conjunto de los Estados miembros. Una instancia jurisdiccional supranacional que, con una frecuencia creciente, interviene en procesos inicialmente estatales pero afectados por el ordenamiento comunitario y que puede eventualmente contradecir —aunque también confirmar— la solución alcanzada por las instancias superiores de los poderes judiciales nacionales.

Por último, el capítulo IV realiza un recorrido por las perspectivas de futuro a las que se enfrenta la jurisdicción europea presidida por el Tribunal de Justicia. Así, se trata la cuestión de la futura adhesión de la Unión al Convenio de Roma de 1950 —dificultada por el dictamen negativo emitido por el Tribunal en 2014— seguida del rol que éste ha desempeñado en los procedimientos de protección de los valores democráticos fundamentales de la Unión, finalizando con un análisis de la recientemente concluida Conferencia sobre el Futuro de Europa, en la que —valga adelantar este extremo— la cuestión jurisdiccional ha suscitado muy escaso interés.

Queda finalizar señalando que, en la elección del tema propuesto para esta Memoria, han tomado parte dos elementos fundamentales: de una parte, mi vocación y convicción europeísta, acaso lógica como diplomático español pero asentada, precisamente, como ciudadano de la Unión Europea a lo largo de mi experiencia vital; de otra, mi formación jurídica y el ejercicio de la abogacía, a través del cual pude constatar de primera mano la incidencia exponencial que las decisiones de los tribunales europeos tienen sobre todo tipo de causas judiciales.

Capítulo I

ANTECEDENTES

1. Tribunales internacionales y procesos de integración

Como es sabido, el fenómeno de las organizaciones internacionales eclosiona a finales del siglo XIX, arrastrado por lo que se ha venido a denominar como «primera globalización», aproximadamente entre 1870 y la I Guerra Mundial. Aparecen entonces la Unión Telegráfica Internacional (1865) o la Unión Postal Universal (1874), organizaciones de carácter fundamentalmente técnico, como consecuencia de la necesidad de establecer estándares y normas comunes para acompañar el despliegue de las florecientes redes de comercio y comunicaciones. En 1899, en el curso de la I Conferencia de Paz de la Haya, se crea la Corte Permanente de Arbitraje Internacional, con sede en la misma ciudad, como primer órgano de carácter permanente para la resolución de controversias internacionales —bien que con carácter estrictamente facultativo— y cuya actividad ha llegado hasta nuestros días.

Será poco después cuando aparezca el primer tribunal internacional en sentido estricto, y lo hará de la mano de uno de los primeros ensayos de integración regional de la etapa contemporánea. En efecto, la Corte de Justicia Centroamericana, o Corte de Cartago —por tener en esta ciudad costarricense su sede— se funda en 1908 en el marco de la Conferencia de la Paz Centroamericana, celebrada en Washington D.C. a finales de 1907. Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala declaraban, además de su voluntad de «*resolver todo desacuerdo o dificultad que pueda sobrevenir entre ellas, de cualquier naturaleza que sea, por medio de la Corte*»⁶, su intención de avanzar hacia la integración y la coordinación de sus intereses, a través de una serie de ac-

⁶ Conferencia de la Paz Centroamericana de Washington (1907), Tratado General de Paz y Amistad, artículo I.

ciones concretas, a saber: el establecimiento de una Oficina Internacional Centroamericana, la creación de Institutos Centroamericanos, un Instituto Pedagógico y una serie de Escuelas Prácticas, repartidas entre los distintos Estados, destinadas a desarrollar la agricultura, la minería, la mecánica y las artes y oficios. Y, lo que es aún más destacable, reconociendo recíprocamente a los ciudadanos de todas las repúblicas firmantes, residentes en el territorio de cualquier otra, «*los mismos derechos civiles de que gozan los nacionales [...] como ciudadanos en el país de su residencia si reúnen las condiciones que exijan las correspondientes leyes constitutivas*»⁷.

La Corte de Cartago ostentaba competencia para resolver las controversias entre Estados cualquiera que fuese su naturaleza, así como de las demandas interpuestas por particulares contra las acciones de los otros Estados parte por violación de los tratados y convenciones. En su corto periodo de vida este tribunal conoció de diez casos, tanto de un tipo como de otro. Entre ellos, destacan los sustanciados para impugnar expulsiones de ciudadanos de uno de los Estados del territorio de otro⁸. Sin embargo, este audaz experimento de integración tuvo una duración muy breve: en 1917, la retirada de Nicaragua de la Convención de Washington y la falta de acuerdo posterior acabaron por sentenciar a la Corte, que quedó clausurada al año siguiente.

Dejando de lado la Corte Permanente de Justicia Internacional (1920) y la Corte Internacional de Justicia (1945) —órganos de resolución judicial de controversias entre Estados creados, respectivamente, por la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas— puesto que se alejan del objeto de estudio de esta Memoria, corresponde repasar el rol que ha desempeñado la creación de tribunales internacionales en los diferentes procesos de integración regional desarrollados en las últimas décadas.

El caso paradigmático lo constituye, en este sentido, el proceso de integración de la Unión Europea, a cuya urdimbre institucional el Tribunal de Justicia ha contribuido de forma esencial en todas sus etapas. Por este motivo, siguiendo la estela de su labor, otros procesos de integración han tenido en la figura de una Corte uno de sus principales asideros. Entre estos casos merece especial atención el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, adoptado en 1979 y en funciones desde 1984. La Corte Andina, con sede en Quito, sigue en su configuración el modelo del TJUE, tratándose por tanto de un tribunal permanente, supranacional y con jurisdicción exclusiva para conocer de los tratados constitutivos y de los actos de las instituciones de la Comunidad Andina. Se trata, por el número de sen-

⁷ *Ibid.*, artículo VI.

⁸ Cabe citar los asuntos *Felipe Molina Larios contra Honduras* (1913) y *Alejandro Bermúdez Núñez contra Costa Rica* (1914). En ambos casos, la Corte falló a favor de los Estados demandados.

tencias, de la tercera corte internacional más activa del mundo⁹, sólo por detrás del propio TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En todo caso, en la consecución de su éxito como instancia de integración jurisdiccional —ha resuelto 6.427 casos desde su creación hasta 2021¹⁰— es preciso tener en cuenta que los Estados miembros de la CAN «*no copiaron servilmente las características del diseño del TJUE y su doctrina. En su lugar, adaptaron selectivamente las que eran apropiadas para el contexto andino, más protector de la soberanía, preservando un mayor control estatal*»¹¹.

En el ámbito iberoamericano, es preciso destacar también la Corte Centroamericana de Justicia, heredera «espiritual» de la Corte de Cartago, e inserta en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Creada en 1994 y con sede en Managua, posee jurisdicción obligatoria para los Estados firmantes del Protocolo de Tegucigalpa, una vez que ratifiquen el Convenio que establece el Estatuto del Tribunal. Aún están pendientes de ratificar el mismo República Dominicana, Panamá y Costa Rica. La Corte de Managua posee competencia para conocer tanto de las controversias interestatales como de los actos de aplicación del derecho comunitario centroamericano. Por último, desde la firma del Protocolo de Olivos en 2002, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta también con un Tribunal de Revisión, encargado de dirimir las controversias surgidas entre Estados o entre particulares y Estados en relación a los tratados constitutivos y las decisiones en aplicación de los mismos.

Otros ejemplos de integración regional con un elemento jurisdiccional destacado son las comunidades económicas constituidas en el continente africano. Así, el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA por sus siglas en inglés) cuenta con una Corte de Justicia —creada en 1994— con preeminencia sobre los tribunales nacionales en la aplicación e interpretación del tratado constitutivo y los actos de las instituciones comunitarias, admitiendo el *ius standi* de los Estados y los particulares que resulten afectados por aquéllos. Es también el caso de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), que cuenta con su propio tribunal desde 1996, competente para resolver disputas entre los Estados y cuestiones relativas a la aplicación del tratado. Cuenta también con un tribunal la Comunidad Africana Oriental (CAO) y existió de forma operativa, hasta su disolución en 2012¹², una corte en el marco de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC). En fin, cabe destacar que, en el marco

⁹ MENDOZA, Y. (2019), «La interpretación sobre el juez nacional en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina», *Agenda Internacional*, XXVI (37), p. 289.

¹⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, reseña institucional (en línea: <https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/nosotros/resena/>).

¹¹ ALTER, K., HELFER, L.R., SALDÍAS, O. (2017), *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*, Londres, Oxford University Press, pp. 26-48.

¹² NYATHI, M. (2018), *The Southern African Development Community and Law*, Cham, Macmillan, p. 79.

de la reconfiguración de la Organización para la Unidad Africana y su evolución hasta la Unión Africana actual, en 2004 se decidió renovar el mandato de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para constituir la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, con sede en Arusha (Tanzania). No obstante, el Protocolo instituyendo este nuevo órgano judicial, que tendría características supranacionales, ha sido ratificado por tan sólo ocho de los 55 Estados miembros de la Unión¹³, por lo que esta institución no se ha materializado aún.

Como es de ver, los proyectos o procesos de integración regional que actualmente se desarrollan acuden por lo general al establecimiento de una corte supranacional con capacidad para pronunciarse sobre las controversias surgidas entre los Estados parte en relación a la interpretación y aplicación de los tratados constitutivos y del «derecho comunitario» correspondiente. Es frecuente, además, que estos tribunales admitan la legitimación de los particulares cuando los actos de las instituciones supranacionales o de los Estados parte en aplicación de tal derecho comunitario les afectan directamente.

Con todo, es preciso recalcar el papel no sólo pionero, sino también ejemplificador, que ha interpretado desde su creación el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para el resto de jurisdicciones supranacionales. Como señala, de nuevo, Alter, «*hoy en día, la mayoría de las cortes internacionales están más cerca del diseño de las cortes supranacionales de Europa que del diseño de la Corte Internacional de Justicia*»¹⁴. Y ello habida cuenta del superlativo éxito que el TJUE ha logrado en el ejercicio de su cometido, convirtiéndose, como tratará de exponerse en las páginas siguientes, en vértebra fundamental del progreso alcanzado en la senda de la propia integración europea.

2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Creación, caracterización y relevancia institucional

Tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, el artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea dispone que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea «*garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*».

¹³ Lista de países que han firmado y ratificado el Protocolo sobre la creación de la Corte Africana de Justicia y de Derechos Humanos (en línea: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36396-sl-PROTOCOL%20ON%20THE%20STATUTE%20OF%20THE%20AFRICAN%20COURT%20OF%20JUSTICE%20AND%20HUMAN%20RIGHTS.pdf>).

¹⁴ ALTER, K. (2012), «The Global Spread of European Style International Courts», *West European Politics*, N.º 35, p. 135.

En términos de su diseño y estructura, como subraya Liñán Nogueras, el actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sus competencias «*no han experimentado cambios sustanciales desde su creación en 1957*»¹⁵, habiéndose producido las principales mutaciones en cuestiones como la gama de materias de que conoce y el número de Estados miembros sobre los que ejerce su jurisdicción, hasta alcanzar el actual número de 27. Desde sus inicios, la sede del Tribunal se encuentra en la ciudad de Luxemburgo.

Quepa señalar, sin que proceda abundar en detalles, que el TJUE está compuesto por dos instancias: el Tribunal de Justicia, instancia superior y definitiva, integrado por 27 jueces (uno a razón de cada Estado miembro, designados por éstos para un mandato renovable de seis años) y el Tribunal General, denominación que adopta desde el Tratado de Lisboa el antiguo Tribunal de Primera Instancia, que surge en 1988 para aliviar la creciente carga de trabajo del TJCE, y que cuenta, tras haber aumentado su número de forma progresiva desde el año 2015 (con la absorción del extinto Tribunal para la Función Pública), con dos jueces por cada Estado miembro, hasta un total actual de 54 integrantes.

Por lo que toca al reparto competencial entre ambas instancias, el principal elemento diferenciador reside en que al Tribunal de Justicia le corresponde en exclusiva el conocimiento de los recursos de casación contra las sentencias pronunciadas por el Tribunal General y de las cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales, mientras que a éste le está atribuida la resolución, con carácter general, del resto de recursos ordinarios establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión en sus artículos 258 a 272¹⁶. A estos procedimientos pueden acceder tanto las instituciones de la Unión como los Estados miembros y los particulares, en los casos en que tienen reconocida legitimación activa para entablar acciones frente a él¹⁷.

¹⁵ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2021), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 10ª Ed., p. 292. Esta caracterización, a juicio del autor citado, queda delimitada en las siguientes notas: «*régimen competencial de atribución, carácter general de la jurisdicción del TJCE, mantenimiento del sistema de cooperación entre las instancias judiciales de la Unión y las instancias judiciales de los Estados miembros como eje del modelo, limitaciones del acceso de los particulares, no especificidad de las instancias judiciales comunitarias*».

¹⁶ Sin ánimo de pormenorizar, quepa señalar que estos recursos son, en síntesis, los siguientes:

- a) Recurso por incumplimiento, que permite al TJUE sancionar el incumplimiento de los Estados de obligaciones derivadas de los Tratados.
- b) Recurso de anulación, frente a decisiones de las instituciones de la Unión.
- c) Recurso por omisión, que permite controlar la falta de actuación de las instituciones.
- d) Acción de indemnización, para dirimir la responsabilidad de la Unión por los daños causados a particulares en el ejercicio de sus competencias.

¹⁷ La legitimación activa la tienen el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, denominados «demandantes privilegiados», ya que no han de acreditar ningún interés para iniciar la acción. El Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Comité de las Regiones, tienen legitimación limitada a la «defensa de sus prerrogativas». Los particulares únicamente pueden recurrir aquellas

Desde la perspectiva histórica, resulta lógico entender que el establecimiento de un Tribunal propio para la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) era una condición necesaria para la operatividad del incipiente proyecto comunitario. La premisa básica asumida por los seis Estados signatarios del Tratado del París de 1951 (esto es, poner en marcha un mercado común de los sectores del carbón y del acero) requería erigir un armazón institucional complejo, en el que garantizar el respeto a las normas y sancionar su incumplimiento resultaba crucial.

El Tratado constitutivo disponía, por tanto, la creación de un Tribunal de Justicia como una de las instituciones de la Comunidad en su artículo 7, junto con una Alta Autoridad, un Consejo Especial de Ministros y una Asamblea Común. El artículo 31 del Tratado definía la labor del Tribunal en los términos muy similares a los del texto vigente en la actualidad, al disponer que «*El Tribunal garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado y de los reglamentos de ejecución*»

El Tribunal original comenzó sus funciones con la entrada en vigor del Tratado de París, el 23 de julio de 1952, dictando su primera sentencia en diciembre de 1954. Durante esta primera etapa de su andadura, las principales decisiones del Tribunal estuvieron relacionadas fundamentalmente con cuestiones económicas y arancelarias ligadas a la puesta en marcha del mercado común, como el caso *Fédération Charbonnière de Belgique* de 1956, en el que esta organización empresarial impugnaba una decisión de la Alta Autoridad relativa a la fijación de los precios del carbón.

Sin embargo, será con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) mediante el Tratado de Roma de 1957 cuando el Tribunal adquiera una posición de renovada importancia. Con la extensión competencial que comportaba la creación de las nuevas Comunidades, la tarea del Tribunal se multiplicaba en amplitud y profundidad. Habida cuenta la inconveniencia de nuevos órganos judiciales para cada una de las Comunidades, se optó por ampliar la jurisdicción del Tribunal, que pasaba a denominarse Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con la entrada en vigor del Tratado, el 1 de enero de 1958.

A partir de este momento, el TJCE va a pasar a convertirse en un actor clave desde el punto de vista de la integración política en el proceso de construcción europea. El Tribunal coadyuvará a la profundización del fenómeno comunitario

decisiones de las que sean destinatarios y otros actos que les afecten «directa e individualmente», según el art. 263.4 TFUE.

en dos dimensiones clave: por un lado, afianzando su posición como intérprete supremo del Derecho de las Comunidades Europeas desde la perspectiva judicial, mediante la resolución de un número cada vez mayor de recursos contra decisiones o actuaciones tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias; por otro lado, desarrollando, a través de sus sentencias, una jurisprudencia que ha contribuido a desenvolver y a clarificar el contenido de las competencias comunitarias, así como a dotarlas, en ocasiones, de una trascendencia acaso no percibida por los poderes normativos que las crearon. En este último sentido, se ha llegado a afirmar que el Tribunal *«ha sido capaz de imponer su agenda de integración contra los intereses de algunos Estados miembros»*¹⁸.

En cualquier caso, la fuerza vinculante de las resoluciones del Tribunal —reconocida desde el Tratado de París— ha sido un elemento imprescindible para su caracterización como verdadero nodo de influencia en la arquitectura de poder comunitaria. Así, el artículo 86 del Tratado formulaba el ya consagrado deber de los Estados de *«adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de decisiones y recomendaciones de las instituciones de la Comunidad y a facilitar a esta última el cumplimiento de su misión»*; precepto que quedaba complementado por el artículo 88, que preveía la adopción de medidas sancionatorias contra aquellos socios que incumplieran recalcitrantemente las *«obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado»*. Como se pusiera de manifiesto poco después del inicio de sus funciones, con ello se conseguía que las decisiones del Tribunal fueran, *«al contrario que la Corte Internacional de Justicia [...] extremadamente efectivas»*¹⁹.

De este modo, y por medio de la integración del ordenamiento comunitario en los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro, el TJUE se alza tanto en jurisdicción internacional plenamente eficaz, como en novedosa instancia judicial estatal, capaz de vincular las resoluciones de los órganos superiores de las jurisdicciones nacionales. La progresiva expansión del ámbito material del Derecho de la Unión, junto con la labor jurisprudencial del propio Tribunal, han proyectado su posición hasta convertirlo en un genuino agente de homogeneización jurídica para los Estados miembros de la Unión.

Gracias en buena medida a esta labor, el espacio jurídico europeo se conforma gradualmente no sólo a las exigencias de los Tratados y el derecho derivado, sino también a la interpretación, por lo general extensiva, que de los mismos realiza el TJUE. El Tribunal de Justicia ha pasado así a ostentar no sólo un parti-

¹⁸ GARRET, KELEMEN & SCHULZ (2003). *Op. cit.*, p. 149.

¹⁹ VALENTINE, D.G. (1957), «The First Judgements of the Court of Justice of the European Coal and Steel Community», *The Modern Law Review*, Nº 20, p. 597.

cular y muy relevante estatus jurisdiccional sino también a actuar como fermento de la propia integración social europea. En el desarrollo de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha empleado toda clase de métodos de interpretación, los cuales «bebieron en fuentes norteamericanas y a la vez se fueron propagando a las jurisdicciones constitucionales nacionales, contribuyendo de manera importante a configurar en la segunda mitad de este siglo «el poder creador del juez constitucional”»²⁰.

²⁰ ACOSTA SÁNCHEZ, J. (1998), *Formación de la constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, Tecnos, p. 195.

Capítulo II

ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN EUROPEA

1. El papel del Tribunal de Justicia en la definición de la dimensión jurídica de la Unión Europea

Partiendo de la caracterización básica realizada hasta ahora del Tribunal de Justicia, procede observar cómo ha influido, a través de sus distintas resoluciones, en la conformación de la dimensión jurídica de la actual Unión Europea. Dimensión que, como es connatural a una definición completa de lo jurídico, posee profundas implicaciones políticas y de la que, como se verá, la jurisprudencia del Tribunal ha ensanchado poco a poco las costuras.

Siguiendo a Martín y Pérez de Nanclares, el TJUE ha operado como un «*actor de constitucionalidad*» en el espacio jurídico europeo y «*ha contribuido de manera magistral al diseño de un ordenamiento nuevo, basado en la supranacionalidad y no exento de ciertos elementos de regusto inconfundiblemente federal, que no tiene parangón en la comunidad internacional*»²¹. Más aún, según el profesor Acosta Sánchez, el Tribunal de Luxemburgo «*funciona bajo la misma lógica que inaugurara hace más de dos siglos el Tribunal Supremo americano, una lógica al servicio de una “Unión”*»²². Tan pronto como en 1965, Pescatore escribirá sobre el TJCE como «*jurisdicción federal y constitucional*»²³.

A estos efectos, cabe realizar una división de los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal: en primer lugar, las sentencias que han contribuido a defi-

²¹ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017), «El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo», *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 39. UNED, p. 265.

²² ACOSTA SÁNCHEZ, J. (1998), *Op. cit.*, p. 189.

²³ PESCATORE, P., (2008), «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle», *Études de droit communautaire européen 1962-2007*, Paris, Bruylant, pp. 61-96.

nir los contornos jurídico-políticos de la propia Unión Europea, hasta alcanzar la actual profundidad en el marco de la integración transnacional que la caracteriza. En segundo lugar, pronunciamientos relativos al estatuto jurídico de los ciudadanos europeos, donde resaltan las mutaciones introducidas en el campo de los derechos fundamentales.

1.1 Jurisprudencia relativa a la naturaleza del ordenamiento jurídico supranacional de la Unión Europea

Poco después de la conversión del tribunal originario en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se dictaban dos pronunciamientos esenciales, de repercusión histórica, en los años 1963 y 1964. El primero de ellos, relativo al asunto *Van Gend & Loos*, enfrentó a la compañía de distribución neerlandesa del mismo nombre contra el gobierno de los Países Bajos a colación del artículo 12 del Tratado de Roma, que garantizaba la igualdad de los derechos de aduana. En su sentencia, el TJCE introdujo por primera vez el «principio de eficacia directa del Derecho comunitario», estableciendo que:

«La Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico internacional, a favor del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, bien que en ámbitos limitados, y cuyos sujetos no son sólo tales Estados sino sus nacionales [...] el Derecho comunitario no sólo impone obligaciones a los individuos, sino que pretende conferirles derechos que pasan a formar parte de su patrimonio jurídico. Estos derechos no sólo surgen cuando están expresamente garantizados por el Tratado, sino también en razón de las obligaciones que el Tratado impone de forma claramente definida sobre los individuos, así como sobre los Estados miembros y sobre las instituciones de la Comunidad»²⁴.

La sentencia *Van Gend & Loos*, al establecer la doctrina del efecto directo, va un paso más allá de la vigencia del Tratado para pasar a establecer que las disposiciones del mismo, cuando son lo suficientemente claras, deben desplegar la plenitud de sus efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros, pudiendo, por tanto, ser invocadas directamente por los particulares afectados. Sus consecuencias últimas estriban en el hecho de que las normas del Derecho comunitario no necesitan —salvo en los casos en que se haga necesario un posterior desarrollo normativo— de ningún acto de transposición para incorporarse a la esfera jurídica de los nacionales de los Estados miembros. Así pues, la solución del Tribunal derribaría las resistencias que, desde el dualismo jurídico formalista, pudieran oponer los Estados frente a las obligaciones asumidas en el Tratado.

²⁴ STJCE de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, asunto 26-62.

Con fecha 15 de julio de 1964, el Tribunal se pronunció en el asunto *Costa contra E.N.E.L.*, en el que la demanda de un ciudadano italiano contra los efectos de la nacionalización del sector de la electricidad en su país terminará por conducir a la proclamación del «principio de primacía del Derecho comunitario», segundo y elemental soporte doctrinal para garantizar la efectiva vigencia de éste. Así, el TJCE estableció que:

«El Tratado constitutivo de la CEE ha creado su propio ordenamiento, el cual se ha integrado dentro del ordenamiento de los Estados miembros [...] Dichos Estados han restringido sus derechos soberanos y han creado un ordenamiento jurídico aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos. [Ello] tiene como corolario la imposibilidad, para el Estado miembro, de dar preferencia a una medida unilateral posterior contraria al orden jurídico aceptado por todos sobre la base de la reciprocidad»²⁵.

Así enunciada, la primacía del Derecho comunitario implica que los Estados miembros no pueden invocar el principio «*lex posterior derogat priori*» para tratar de anular, mediante medidas de carácter nacional, la vigencia de una norma promulgada en el ámbito de las competencias comunitarias. La base de esta primacía no se encuentra, como ha sostenido algún sector de la doctrina, en una suerte de jerarquía normativa. Antes bien, como concluye nuestro Tribunal Constitucional, por contraposición a la idea de *supremacía* se ha de distinguir «entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente»²⁶. De este modo, el Tribunal zanjaba las eventuales tentativas estatales de subvertir la norma comunitaria a través de su soberanía legislativa, puesto que ésta ha quedado condicionada por la competencia de dictar normas en determinadas parcelas sustantivas atribuidas a las instituciones europeas. Se trata, no obstante, de una cuestión frente a la que determinadas jurisdicciones nacionales se muestran aún parcialmente reticentes, como es el caso del Tribunal Constitucional alemán, que, en su sentencia de mayo de 2020, mediante la que decidía inaplicar parte de una sentencia del TJUE, se ha situado en una actitud, a juicio de Mangas Martín, de «*franca rebeldía* [que] ha quebrado la primacía y unidad del sistema jurídico común de la UE»²⁷. Desafíos

²⁵ STJCE de 15 de julio de 1964, *Costa contra E.N.E.L.*, asunto 6-64.

²⁶ Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, relativa a la compatibilidad del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa con la Constitución Española de 1978.

²⁷ MANGAS MARTÍN, A. (2021), «El Tribunal Constitucional alemán y su “fuego amigo” sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE». *Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-tribunal-constitucional-aleman-y-su-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-bce/>).

análogos se han producido en Polonia y Rumanía recientemente²⁸, situaciones que han de incardinarse en el proceso de desafío a los valores fundamentales de la Unión Europea que vienen protagonizando algunos países en los últimos años.

Ambos principios, efecto directo y primacía de la norma comunitaria, serán desarrollados por la jurisprudencia del TJUE en aras de perfilar con mayor nitidez su delimitación y contenido. Así, en el asunto *Van Duyn* de 1974, el Tribunal ampliará el ámbito del efecto directo, además de a las disposiciones de los Tratados y reglamentos *self-executing*, a aquellas Directivas que, siendo igualmente claras e incondicionales en sus términos, no sean transpuestas en el plazo conferido al ordenamiento interno de un Estado miembro.

En relación a la primacía del Derecho comunitario, la sentencia *Simmenthal* de 1978 reconoce la capacidad del juez nacional para inaplicar «*en virtud de su propia autoridad*» toda norma nacional que sea contraria al Derecho comunitario, aún cuando aquélla fuera posterior a la norma europea, y sin que se haga exigible plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia en todo caso. El impacto de *Simmenthal* ha sido calificado de «*verdaderamente revolucionario*»²⁹, por cuanto introduce en el ordenamiento jurídico comunitario la competencia del juzgador estatal para forzar, de forma directa y sin necesidad de acudir a instancias superiores, la conformidad de las normas de un Estado miembro con las del Derecho de la Unión. En 1990, en el asunto *Factortame*, el TJCE declaraba que, en el caso de interponerse una cuestión prejudicial por parte del órgano judicial nacional, ésta ha de comportar la suspensión cautelar de la norma potencialmente contraria al Derecho comunitario hasta tanto se produzca la resolución oportuna por parte del Tribunal de Justicia. Como complemento de estas resoluciones quepa mencionar el asunto *Foto-Frost*, de 1987, en el que el Tribunal niega la competencia de la jurisdicción nacional para declarar la nulidad de una norma comunitaria potencialmente contraria a otras de carácter superior (por ejemplo, un Reglamento que pudiera vulnerar alguna disposición de los Tratados), debiendo siempre, en tales casos, acudir a la vía de la cuestión prejudicial para que se pronuncie el único legitimado, esto es, el propio Tribunal de Justicia. Para mayor abundamiento, en la sentencia *Von Colson*, de 1984, el TJCE establecía el «principio de interpretación conforme», por virtud del cual el juez estatal está

²⁸ En Polonia, tras una sentencia del TJUE, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de ciertos preceptos del Tratado de la Unión Europea, en particular el art. 19.1 relativo a las vías de recurso ante el TJUE, mediante sentencia de octubre de 2021. El Tribunal Constitucional de Rumanía, frente a una sentencia del TJUE relativa a casos de corrupción política, declaró inaplicable la misma alegando también la pretendida inconstitucionalidad de sus términos, mediante resolución de diciembre de 2021.

²⁹ FERRERES COMELLA, V. (2011), «El problema del «doble vicio» en que pueden incurrir las leyes nacionales: infracción de la Constitución e infracción del Derecho de la Unión Europea», *Actualidad Jurídica*, N.º 28, p. 57.

obligado a realizar una aplicación del Derecho nacional «*a la luz del texto y de la finalidad*»³⁰ del Derecho comunitario.

Por otra parte, la interacción entre la legislación de los Estados miembros y la normativa comunitaria se guía por tres principios de carácter procedimental que el Tribunal desgranó en las sentencias *Rewe*, de 1976 y *San Giorgio*, de 1983. En la primera, el TJCE enunció el «principio de autonomía procesal de los Estados», por el cual «*a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes*», así como «*regular las modalidades procesales de los recursos en vía jurisdiccional que hayan de procurar la salvaguarda [...] del Derecho comunitario*»³¹. Así, los Estados quedan obligados a reformar su derecho adjetivo para garantizar los cauces procesales adecuados para que la norma comunitaria goce de la efectividad que le confieren los Tratados. En *San Giorgio*, el principio de autonomía queda acotado por el «principio de equivalencia», que establece que la regulación estatal no puede ser menos favorable que la establecida para los recursos estrictamente nacionales. El mismo pronunciamiento introduce también el «principio de efectividad», que implica que tal regulación no puede menoscabar, por un carácter excesivamente complejo, el ejercicio de los derechos reconocidos por las normas de la Comunidad.

Por último, cabe citar dentro de este apartado la sentencia recaída en el asunto *Los Verdes contra Parlamento Europeo*, de 1986, en la que el Tribunal de Justicia define por primera vez los Tratados como «*carta constitucional fundamental*» de las Comunidades. En dicho pronunciamiento, el Tribunal recordará que el ordenamiento comunitario constituye una Comunidad de Derecho que ampara a las personas físicas y jurídicas afectadas tanto por los actos de las instituciones como de las autoridades nacionales actuando por delegación.

1.2 Jurisprudencia relativa a los derechos de los ciudadanos de la Unión, con especial atención a los derechos fundamentales

En el ámbito de las libertades civiles y del conjunto de derechos subjetivos atribuidos a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea —ciudadanos europeos siguiendo la definición del artículo 20 del TFUE³²— la labor jurisprudencial del TJUE reviste igualmente la mayor importancia. En concreto, en lo relativo a los derechos y libertades fundamentales, originalmente ausentes

³⁰ STJCE de 10 de abril de 1984, *Von Colson y Kamann*, asunto 14-83. En aquella ocasión, la norma comunitaria se trataba de una Directiva.

³¹ STJCE de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, asunto 33-76.

³² El artículo 20.1 del TFUE establece que: «*Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.*»

en los Tratados constitutivos, ha sido su jurisprudencia la que ha marcado la pauta para su consagración a nivel comunitario y su posterior codificación con motivo de las sucesivas reformas de aquéllos. Ha de partirse de que, en su redacción inicial, los Tratados carecían de una formulación sistemática de derechos fundamentales, enunciándose de forma moteada determinadas libertades relacionadas, esencialmente, con la puesta en marcha del mercado común (como las libertades de movimiento de trabajadores, mercancías, capitales y servicios; libertades que, como ha destacado la doctrina³³, han sido interpretadas y aplicadas como si de verdaderos derechos fundamentales se tratase).

Por su importancia específica, conviene comenzar reseñando la llamada «tríada» o «tríptico»³⁴ de sentencias en materia de derechos fundamentales, constituida por las resoluciones recaídas en los asuntos *Stauder* (1969), *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) y *Nold* (1974). En el primer caso, el TJCE declaró que, a pesar de no estar recogidos de manera sistemática en los Tratados, los derechos fundamentales de la persona se encuentran comprendidos como Principios Generales del Derecho comunitario, gozando, por lo tanto, de la protección del Tribunal frente a su quebranto. En *Internationale Handelsgesellschaft*, el TJCE profundizó en la cuestión, solventando la falta de un catálogo de derechos fundamentales mediante la noción de las «tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros» como vía para permitir el reconocimiento y la protección de los distintos derechos y libertades; noción que más adelante se incorporará a los Tratados mediante la reforma de Maastricht en 1992 (y que hoy figura en el artículo 6.3 del TUE). Finalmente, en el asunto *Nold*, el Tribunal recurrió al vínculo existente entre los Estados miembros de las Comunidades y el Convenio de Roma de 1950 para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) para justificar la salvaguarda de los mismos en la interpretación y aplicación jurisdiccional del Derecho comunitario. Al igual que en el caso de las «tradiciones constitucionales comunes», esta referencia al Convenio de Roma de 1950 quedará finalmente plasmada en los Tratados tras la reforma de Maastricht, al figurar también explícitamente en el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea³⁵.

Sin embargo, no es sólo en el ámbito capital de los derechos fundamentales donde el Tribunal de Justicia ha contribuido a definir con mayor precisión las

³³ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2013), «El diálogo judicial entre el TJUE y el TEDH: algo más que el derecho a la última palabra en el triángulo judicial europeo», en *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 182.

³⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2021), *Op. cit.*, p. 125.

³⁵ El artículo 6.3 del TUE dispone que «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

libertades públicas en la Unión Europea. En el campo del derecho laboral, de indudable impacto para la inmensa mayoría de los ciudadanos en su faceta de trabajadores o empleadores, el TJUE ha firmado pronunciamientos que en ocasiones han impuesto una determinada lectura de la legislación laboral pero que, en determinados casos, han llegado a comportar modificaciones legislativas para hacer aquélla conforme a los principios del Derecho de la Unión. Destacan, por su alcance, las sentencias de los asuntos *Defrenne* (I, de 1971, II, de 1976 y III, de 1978), un relevante conjunto de pronunciamientos recaídos en materias del ámbito social de los que sobresale el segundo. En él, el TJCE fallará a favor de la parte actora, una azafata belga, en su demanda contra la compañía aérea empleadora, mediante la respuesta a una cuestión prejudicial planteada por la *Cour du Travail* de Bruselas, y sentará que el entonces artículo 119 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, relativo a la igualdad retributiva (actual artículo 157 del TFUE), goza de eficacia directa, y vincula tanto a los poderes públicos como a la legislación laboral de los Estados miembros. Quedaba proscrita, en este sentido, toda forma —inmediata o no— de discriminación en el ámbito salarial por la realización de un mismo trabajo. Todos los empleadores de las Comunidades, públicos y privados, quedaron, a partir de entonces, vinculados por la decisión del Tribunal.

El principio de no discriminación en el ámbito laboral ha afectado de forma particular a las relaciones laborales en España. Ejemplo de ello es la sentencia de septiembre de 2016, relativa al caso *Diego Porras*, en la que el TJUE juzgó contraria al principio de no discriminación entre trabajadores la doble regulación existente entre los contratos de tiempo indefinido y los contratos de carácter temporal, declarando el derecho de estos últimos a percibir una indemnización en el momento de extinguirse la relación laboral, hasta entonces desconocido por la ley española.

Por otro lado, es importante recalcar la notoria actividad del Tribunal en el ámbito de los derechos de los consumidores, un campo que en numerosas ocasiones entronca con el de la defensa de la libre competencia, dado que es frecuente que prácticas lesivas para el consumidor tengan su origen en conductas anticompetitivas de las empresas. Cabe citar, a título ilustrativo, la sentencia *Association belge des consommateurs Test-Achats y otros*, de 2011, que declaró contrario al Derecho de la Unión, por constituir una conducta discriminatoria, la diferenciación por sexos en los contratos de seguro. A partir de esta sentencia, las pólizas y las primas de este tipo de contrato han de ofrecerse con independencia del sexo del asegurado. Mayor repercusión social ha tenido, en este ámbito, la jurisprudencia relativa a las cláusulas abusivas de los contratos, como las sentencias *Pannon*, de 2009, o *Banco Español de Crédito*, de 2012, en las que el TJUE establece la obligación del juez nacional de examinar el eventual carácter abusivo

de las cláusulas contractuales y, en su caso, la de inaplicarlas en el supuesto de hecho concreto. Estas sentencias, junto con la pronunciada en el asunto *Gutiérrez Naranjo* de 2016, mediante la que se eliminaba el límite temporal de los efectos de la nulidad de las cláusulas abusivas (límite acordado por el Tribunal Supremo español en sentencia de 9 de mayo de 2013), han sido cruciales para la recuperación de los intereses indebidamente cobrados por las entidades financieras en contratos de préstamo hipotecario afectados por las llamadas «cláusulas suelo». Resulta ocioso insistir en la trascendencia que tales pronunciamientos han tenido, al menos, para el conjunto de la sociedad española.

En el ámbito de los derechos del entorno digital, gracias a sentencias como *Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) c. Google*, de 2014 y *Google c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, de 2019, el Tribunal ha sido tajante en cuanto al reconocimiento del denominado «derecho al olvido». Este reconocimiento implica que los ciudadanos de la Unión deben poder obtener de los motores de búsqueda de internet la supresión de los enlaces a aquellos datos de carácter personal que carezcan de relevancia pública (es decir, cuya retirada no haya de perjudicar a terceros), estableciendo la responsabilidad de los buscadores sobre el tratamiento los mismos.

2. La interacción del TJUE con el resto de jurisdicciones europeas, con especial referencia a su relación con el TEDH

La conformación del espacio jurisdiccional de la Unión se ha materializado a través de distintas etapas sucesivas, hasta alcanzar el elevado grado de integración que lo caracteriza actualmente. Al decir de David Ordóñez Solís, de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial, «a partir de la aplicación del mecanismo de cooperación prejudicial entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales puede decirse que existe en Europa un espacio judicial»³⁶. Sin embargo, este primigenio espacio judicial quedaba confinado fundamentalmente al ámbito del mercado común. En todo caso, es preciso comenzar subrayando la existencia de dos dimensiones desgajadas de la idea de espacio jurisdiccional europeo y diferentes una de otra.

2.1 El «espacio jurídico europeo multinivel»: La importancia de la cuestión prejudicial

En primer término, puede hablarse, como lo hace Martín y Pérez de Nanclares, de la existencia de un «*espacio jurídico europeo multinivel*»³⁷, o indistin-

³⁶ ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2013), «La configuración del Espacio Judicial Europeo», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 50/2014, p. 105.

³⁷ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017), *Op. cit.*, p. 242.

tamente «*espacio constitucional europeo multinivel*»³⁸. Dentro del mismo, «*el TJUE [...] se va acercando más al paradigma propio de las constituciones nacionales*»³⁹. Se trata, desde este prisma, de una «pirámide» jurisdiccional culminada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que quedan incardinadas las jurisdicciones de los Estados miembros y en la que aquél hace las veces de Corte Suprema o Corte Constitucional (según la naturaleza de la norma implicada) de la Unión, pudiendo de este modo acotar, rectificar o incluso dejar sin efecto lo decidido por los tribunales nacionales. Este ámbito queda delimitado por el propio contenido material del Derecho de la Unión Europea, y se caracteriza por el juego de los principios de primacía y efecto directo —aplicables a las sentencias del Tribunal de Justicia— y por la atribución a los jueces nacionales de competencias en tanto que jueces europeos (como se ha visto anteriormente a colación del asunto *Simmenthal*). Esta arista del espacio judicial europeo configura la de la Unión Europea como una jurisdicción supranacional, una *suprajurisdicción* en la que los Estados no tienen la última palabra, habida cuenta la indisponibilidad de su sujeción a la misma como parte del estatuto de adhesión a la Unión.

Los dos vehículos principales de interacción entre las jurisdicciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y la jurisdicción del Tribunal de Justicia son, por un lado, la autoridad del juez estatal para inaplicar normativa nacional cuando entiende que es contraria al Derecho de la Unión «*en virtud de su propia autoridad*», como antes se ha visto⁴⁰ y, por otro, las cuestiones prejudiciales, de las que se trata seguidamente.

La cuestión prejudicial, regulada en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, permite al Tribunal de Justicia pronunciarse bien sobre la interpretación de los Tratados, bien sobre la interpretación o validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, en el seno de un procedimiento judicial sustanciado ante los tribunales de un Estado miembro, a petición del juez nacional (si bien esta petición puede nacer de la previa solicitud de una parte procesal). Esta vía ha sido el cauce predominante por medio del cual el Tribunal, en su cometido de garantizar la unidad del Derecho de la Unión, ha infiltrado su doctrina en una amplia diversidad de campos, de los cuales se han citado los ejemplos más señeros en el apartado anterior.

La importancia del procedimiento prejudicial, más allá de lo visto en los asuntos *Simmenthal*, *Factortame* o *Foto-Frost*, ha sido replicada por los órganos jurisdiccionales nacionales, en sede de los cuales su régimen de aplicación ha sido objeto de un vivo debate jurisprudencial que llega hasta hoy. Así, siguiendo

³⁸ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2013), *Op. cit.*, p. 168.

³⁹ *Ibid.*, p. 175.

⁴⁰ STJCE de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, asunto 106-77.

lo establecido por el artículo 267 del TFUE, la cuestión prejudicial habrá promoverse necesariamente cuando se plantee en el curso de un proceso sustanciado ante un tribunal nacional «*cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno*». En este sentido, el Tribunal Constitucional de España, en su sentencia 37/2019, de 26 de marzo, resolvió anular la sentencia del Tribunal Supremo 2279/2016, debido a que éste no había promovido la tramitación de una cuestión prejudicial en un procedimiento en el que decidió inaplicar una norma nacional por considerarla contraria al Derecho de la Unión. En este caso, el Tribunal Constitucional entiende que esta falta de tramitación constituyó una vulneración del artículo 24.2 de la Constitución Española, que consagra el derecho fundamental a un proceso público con todas las garantías. Esta resolución es colofón de una doctrina en ocasiones contradictoria, en la que inicialmente el TC había considerado que la cuestión escapaba del canon de control constitucional⁴¹, y que ha ido mutando en posteriores pronunciamientos⁴² hasta el referido, en el que concluye que (Fundamento Jurídico IV) «*resulta contrario al derecho a un proceso con todas las garantías dejar de aplicar una norma interna [...] sin plantear cuestión prejudicial ante el TJUE, cuando exista una “duda objetiva, clara y terminante” sobre esa supuesta contradicción [...]*».

Las tensiones a que ha dado lugar el régimen jurídico de la cuestión prejudicial, en particular su eventual obligatoriedad, se han manifestado en la mayor parte de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros, como es el caso de Alemania⁴³ y Francia⁴⁴. El elemento clave para determinar si dicha tramitación ha de ser forzosa será, como se ha anticipado, que la resolución del órgano judicial de que se trate sea susceptible de ser impugnada ante instancias estatales superiores.

En todo caso, y según el propio Tribunal de Justicia, «*el sistema instaurado por el artículo 267 TFUE establece [...] una cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales en cuyo marco estos últimos participan de forma estrecha en la correcta aplicación y en la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, así como en la tutela de los derechos conferidos a los particulares por ese ordenamiento jurídico*»⁴⁵. Se trata, pues, no

⁴¹ SSTC 111/1993, de 25 de marzo; 180/1993, de 31 de mayo; 201/1996, de 19 de diciembre; 203/1996, de 9 de diciembre.

⁴² SSTC 58/2004, de 19 de abril; 194/2006, de 19 de junio; 78/2010, de 20 de octubre.

⁴³ STJUE de 19 de enero de 2010, *Kücükdeveci*, asunto C-555-07. En ella, el TJUE responde al TC alemán que no es preceptiva la cuestión prejudicial para que un órgano judicial ordinario inaplique una norma de Derecho interno que considere contraria al Derecho de la Unión, siempre que se trate de tribunales nacionales que no resuelvan en última instancia.

⁴⁴ STJUE de 4 de octubre de 2018, *Comisión c. Francia*, asunto C-416-17. El TJUE considera que existe un incumplimiento del Derecho de la Unión en la falta de promoción de una cuestión prejudicial por el Conseil d'État, por ser ésta una instancia decisoria sin posibilidad de recurso nacional posterior.

⁴⁵ Dictamen del TJUE 1/09, de 8 de marzo de 2011.

sólo del cauce de interacción por excelencia entre los tribunales nacionales y el TJUE como intérprete supremo de la norma comunitaria sino, en un sentido más amplio, de una vía de integración y armonización jurídica de especial trascendencia práctica.

Según las últimas estadísticas del Consejo General del Poder Judicial⁴⁶, tan sólo en el año 2021 se plantearon 555 cuestiones prejudiciales al TJUE por parte de los diversos órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, correspondiendo 35 de las mismas a cuestiones planteadas por órganos españoles (donde destacan las tramitadas por el Tribunal Supremo y por los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de seis en cada caso).

2.2 El espacio judicial europeo

La idea del espacio judicial europeo *stricto sensu* refleja un plano bien distinto del abordado en el apartado anterior. En efecto, con esta denominación se hace referencia al marco de cooperación interjudicial entre los distintos Estados miembros, que a día de hoy se integra bajo la denominación más amplia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que coexiste junto con otros ámbitos (como las cuestiones relativas al territorio Schengen o las políticas de migración, asilo y visados). En lo relativo a la cooperación judicial, el punto de partida es el «principio de reconocimiento mutuo» de resoluciones judiciales entre los Estados miembros, proclamado en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, si bien con características diferenciadas entre las ramas de la cooperación civil y la penal. Un marco, por lo demás, que el TJUE ha contribuido a delimitar por medio de su jurisprudencia, asentando una interpretación de los principios que lo estructuran conforme a su tradicional garantismo en la salvaguarda del Derecho de la Unión.

Este espacio judicial surge inicialmente mediante la suscripción de acuerdos internacionales entre los Estados miembros, regidos por el Derecho internacional. El primer fruto de esta aproximación será el Convenio de Bruselas de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, al cual se anexó un Protocolo⁴⁷ para permitir la intervención del TJCE en materia prejudicial.

Con el Tratado de Maastricht de 1992 se establece la llamada estructura de los tres pilares de la Unión: un pilar comunitario, de naturaleza integradora y

⁴⁶ Estadística Judicial del CGPJ, 2022, (en línea: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Aspectos-internacionales/Cuestiones-prejudiciales-iniciadas-ante-el-Tribunal-de-Justicia-de-la-Union-Europea/>).

⁴⁷ Protocolo de 3 de junio de 1971, relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia del Convenio de Bruselas de 1968.

supranacional, y dos pilares intergubernamentales, a saber, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación en asuntos de Justicia e Interior (CAJI). En este último pilar se integrarán las cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia civil y penal, siguiendo un esquema de cooperación internacional «clásica»⁴⁸, mediante convenios y acuerdos interestatales que «*fuero en la práctica un instrumento jurídico lento e inoperante*»⁴⁹.

El Tratado de Ámsterdam de 1999 inaugura el conocido como Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea (ELSJ), integrando en el ámbito comunitario la cooperación judicial en materia civil y manteniendo en el plano intergubernamental la cooperación policial y judicial en materia penal. A raíz de esta reforma aparecen instrumentos propios del campo del Derecho Internacional Privado como el Reglamento 44/2001, conocido como «Bruselas I», relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales, o el Reglamento 2201/2003 «Bruselas II», en el ámbito matrimonial y de la responsabilidad parental. Estos reglamentos, hoy sustituidos por revisiones posteriores, tuvieron la particularidad de «comunitarizar» el Derecho Internacional Privado de los Estados miembros, superponiéndose a su reglamentación interna (autónoma) que pasa a ser de aplicación supletoria en estos ámbitos. También, en este mismo sentido, el Reglamento 593/2008 «Roma I» sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, el Reglamento 864/2007 «Roma II» para las obligaciones extracontractuales o el Reglamento Sucesorio Europeo (650/2012). A estas normas se suman otras de profunda relevancia, como el Reglamento 1206/2001 (también actualizado), relativo a la cooperación entre los órganos judiciales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, y que establece la comunicación directa y sin intermediarios entre los mismos.

A partir del Tratado de Lisboa queda suprimida la estructura de pilares, pasando la cooperación judicial, tanto civil como penal, a estar integrada en el Derecho de la Unión. No obstante, por la especial sensibilidad que el ámbito penal tiene para los Estados miembros, se prevén particularidades en la adopción de normas por la Unión, basadas en la idea de la «aproximación» de las legislaciones estatales frente a la integración propia de la cooperación en materia civil y mercantil. Por un lado, siguiendo el artículo 82.2 del TFUE, la utilización de Directivas y no Reglamentos para los aspectos más delicados de la cuestión (lo que concede a los Estados un mayor margen a la hora de adaptar las normas a su Derecho interno) y por otro, el «mecanismo de freno» del artículo 82.3 del TFUE, que permite a cualquier Estado miembro paralizar un procedimiento le-

⁴⁸ ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2013), *Op. cit.*, p. 109.

⁴⁹ LIÑÁN NOGUERAS, D. (2021), *Op. cit.*, p. 92.

gislativo ordinario relativo a la cooperación en materia penal y elevar la cuestión al Consejo Europeo cuando considere que «*afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal*». Quepa recordar que, en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Dinamarca cuenta con un régimen particular⁵⁰, que en la práctica supone su completa exclusión mediante una cláusula *opt-out*, e Irlanda ha restringido buena parte de su contenido, si bien participa en la mayoría de espacios de cooperación judicial.

En todo caso, el marco de la cooperación judicial en materia penal se ha desarrollado con notable éxito. Destaca la adopción de la Orden Europea de Detención y Entrega por Decisión Marco del Consejo 584/2002, de 13 de junio, que arbitra un procedimiento de extradición simplificada y estrictamente judicial en el que desaparecen gran parte de los posibles motivos de denegación hasta entonces existentes⁵¹. A este hito se sumaron posteriormente la Orden Europea de Protección⁵² (mediante Directiva 99/2011) y la Orden Europea de Investigación⁵³ (adoptada por Directiva 41/2014), ambas desarrolladas ya conforme a las previsiones del Tratado de Lisboa.

Estos mecanismos de cooperación judicial penal son complementados por la acción de la Agencia europea de cooperación en materia de justicia penal (Eurojust), creada en 2002 y cuya misión, desarrollada por el Reglamento 1727/2018, consiste en coordinar y cooperar con las autoridades judiciales para facilitar la llevanza de investigaciones y diligencias procesales en causas penales que afecten como mínimo a dos países. A este respecto, Eurojust tiene atribuidas funciones como la gestión de las órdenes de detención europeas o el asesoramiento en materia de conflictos de jurisdicción penal.

Otro elemento que contribuye notoriamente a engrasar los procesos de cooperación judicial lo constituye la Red Judicial Europea, integrada por jueces y fiscales de los Estados miembros de la Unión, existiendo en la actualidad dos redes: la Red Judicial Civil, creada por Decisión del Consejo 470/2001 y la Red Judicial Penal, creada por Decisión del Consejo 976/2008. El funcionamiento de las redes se basa en la actuación como enlaces de los profesionales que las integran y en la articulación de puntos de contacto entre los Estados miembros.

⁵⁰ Protocolo N.º 22 a los Tratados constitutivos, sobre la posición de Dinamarca, anexo a los Tratados.

⁵¹ Sucintamente, la exclusión del control de doble tipificación para 32 categorías de delitos, el establecimiento de plazos para adoptar la decisión o la limitación de determinadas causas de denegación tradicional de solicitudes de extradición, como la entrega de nacionales o la litispendencia.

⁵² La Orden Europea de Protección permite adoptar medidas de protección de las víctimas o posibles víctimas de un delito acordadas por la autoridad judicial de un Estado miembro cuando aquéllas se encuentren fuera de su territorio.

⁵³ La Orden Europea de Investigación permite solicitar, en sede de un procedimiento penal sustanciado en un Estado miembro, la obtención de pruebas en una investigación criminal o el acceso a las ya obtenidas por otros Estados miembros de la Unión.

En cuanto al papel del TJUE en el ámbito de la cooperación judicial civil y penal, cabe destacar dos esferas de actuación esenciales. De una parte, la puesta en marcha de un procedimiento prejudicial de urgencia (PPU) para los asuntos relacionados con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mediante la reforma del Estatuto y el Reglamento de procedimiento del Tribunal operadas en el año 2008 sobre la base de previa la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2007. Este cauce prejudicial, que permite elevar la consulta al TJUE desde el órgano judicial nacional en unos plazos mucho más breves, exige para su empleo que concurra alguna de las circunstancias siguientes: i) el posible deterioro de una relación paterno-filial; ii) la privación de libertad de una persona que pueda depender de lo que resuelva el Tribunal o iii) el riesgo de vulneración de derechos fundamentales. Una doctrina que el Tribunal de Justicia ha desgranado en sentencias como *Health Service Executive*, de 2012, en la que accede a emplear esta vía procesal para pronunciarse sobre la eventual necesidad de reconocimiento judicial en Reino Unido de una resolución acordada por la High Court de Irlanda relativa al internamiento sanitario de una menor irlandesa. El PPU permite agilizar de forma ostensible las necesidades operativas de un ámbito tan delicado como el que tratamos, ofreciendo una resolución del TJUE en un periodo aproximado de tres meses⁵⁴.

De otra parte, la jurisprudencia del Tribunal sobre la interpretación de los principios rectores de la cooperación judicial ha contribuido al asentamiento de los mismos. Es el caso del principio de reconocimiento mutuo, ya citado, y sobre el que el TJUE ha tenido oportunidad de pronunciarse en distintos asuntos, anudándolo a otro principio clave como es el de la «confianza recíproca». Así, en la sentencia *Salzgitter*, de 26 de septiembre de 2013, el Tribunal recuerda que «la libre circulación de resoluciones judiciales [de carácter civil] se basa en la confianza recíproca e implica que los tribunales del Estado miembro de origen de la resolución que se pretende ejecutar siguen siendo competentes para apreciar su validez». En cuanto a la cooperación penal, este mismo principio ha sido afirmado en sentencias como *Mantello*, de 16 de noviembre de 2010, en relación con la Orden Europea de Detención y Entrega o *West*, de 28 de junio de 2012.

Este último instrumento ha sido analizado por el Tribunal a la luz de su doctrina relativa a los derechos fundamentales. Un buen ejemplo de ello es la sentencia del asunto *Melloni*, de 26 de febrero de 2013, dictada a raíz del planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal Constitucional de España y que ha

⁵⁴ Informe del TJUE sobre la aplicación del procedimiento prejudicial de urgencia, publicado el 31/1/2012 (en línea: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-07/es_rapport.pdf).

sido considerado por parte de la doctrina⁵⁵⁵⁶ como paradigma de las relaciones —y tensiones— entre las jurisdicciones constitucionales nacionales y la jurisdicción del TJUE. Dejando atrás los antecedentes del caso, cabe destacar que el Tribunal Constitucional, resolviendo en amparo la impugnación de una Orden Europea de Detención y Entrega emitida por los tribunales italianos, planteaba tres cuestiones al TJUE: i) si la Decisión Marco 584/2002 impide que el tribunal requerido someta la entrega de una persona condenada en ausencia a la posibilidad de impugnar la sentencia; ii) si, en caso de ser afirmativa al respuesta, ello es conciliable con el derecho a la tutela judicial efectiva y demás garantías previstas en los artículos 47 y 48 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y iii) si, de ser afirmativa la anterior, el artículo 53 de la CDFUE permite que un tribunal nacional condicione en todo caso la entrega a la posibilidad de celebrar un nuevo juicio, puesto que tal precepto señala que *«Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos [...] por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, y en particular el CEDH, así como por las constituciones de los Estados miembros»*.

En su respuesta al TC, el TJUE determinó que la tramitación de la Orden no era contraria a ninguna de las normas aducidas, dado que: i) el encausado, pese a haber sido condenado en ausencia, había tenido conocimiento de la celebración del juicio y había nombrado abogados de su confianza, excepciones a una posible denegación que están expresamente contempladas por la Decisión Marco 584/2002; ii) no se conculcan los derechos garantizados en los artículos 47 y 48 de la CDFUE, por el mismo motivo y iii) la previsión contenida en el artículo 53 de la CDFUE —he aquí la principal aportación jurisprudencial— no faculta a un Estado miembro para vulnerar el principio de primacía del Derecho de la Unión. En palabras del Tribunal, *«la invocación por un Estado de las disposiciones del Derecho nacional, incluidas las de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado»*⁵⁷. De este modo, y en la medida que, según entiende el Tribunal, la Decisión Marco 584/2002 no faculta a los Estados para denegar las Órdenes de Detención y Entrega cuando se dan las condiciones exigidas en la misma, permitir aplicar un nivel superior de protección de los derechos fundamentales que el establecido por el Derecho de la Unión supondría *«contravenir los principios de confianza y de reconocimiento mutuo que ésta pretende reforzar»*⁵⁸. Esta jurisprudencia queda complementada

⁵⁵ GORDILLO PÉREZ, L. y TAPIA TRUEBA, A. (2014), «Diálogos, Monólogos y Tertulias. Reflexiones a propósito del caso Melloni», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N.º 22 (año 11), pp. 247-250.

⁵⁶ HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. (2014), «La sentencia del Tribunal Constitucional 26/2014 (Melloni)», *Revista de Jurisprudencia*, N.º 1.

⁵⁷ STJUE de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, asunto C-399-11.

⁵⁸ *Ibid.*

por la desarrollada a partir de la sentencia *LM*, de 2018, en la que el TJUE considera posible que el juez nacional paralice la Orden de Detención en caso de que exista riesgo de que se viole el derecho a la tutela judicial efectiva del afectado en el Estado requirente.

2.3 La interacción entre el TJUE y el TEDH

La singular posición que ocupa en el marco general de las jurisdicciones europeas el Tribunal Europeo de Derechos Humanos amerita una breve referencia a las relaciones que este órgano, dependiente del Consejo de Europa, ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin que sea oportuno, en sede de esta Memoria, profundizar en la naturaleza, estructura y demás rasgos del Tribunal de Estrasburgo, sí corresponde reconocer que su labor, desde su creación hasta nuestros días, ha tenido una incidencia muy significativa sobre el devenir político de los Estados y la vida de los ciudadanos en el conjunto de Europa. Ello, de manera especialmente intensa desde la adopción del Protocolo N.º 11 en 1994 (en vigor desde el 1 de noviembre de 1998), que instituyó un renovado Tribunal, suprimiendo la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos para dar lugar a una jurisdicción de carácter obligatorio, caracterizada por el *ius standi* tanto de los Estados miembros del Consejo de Europa como de los particulares, ciudadanos y organizaciones de los mismos⁵⁹.

De manera sucinta, el cometido del Tribunal de Estrasburgo consiste en aplicar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH), también conocido como Convenio de Roma. El Convenio, que ha sido considerado como el tratado internacional más efectivo en la protección de los derechos humanos⁶⁰ fue, como se ha visto, uno de los cánones empleados por el Tribunal desde muy temprano para garantizar el respeto a los derechos humanos en el ámbito de las Comunidades Europeas mediante su incorporación jurisprudencial a los principios generales del Derecho comunitario (vid. supra).

La relación entre el entonces TJCE y el TEDH ha atravesado distintas etapas desde que ambos tribunales operan en el espacio europeo. Si bien el TJCE pronto recurrió, para consolidar su jurisprudencia en materia de derechos fundamen-

⁵⁹ Según el artículo 34 del Protocolo N.º 11, «*El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho.*».

⁶⁰ HELFER, LAWRENCE R. (1993) «Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights», *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, N.º 1, p. 133.

tales, al CEDH y a la propia jurisprudencia del TEDH, el acercamiento de este último a su homólogo comunitario tardó más tiempo en cristalizar.

Así, en una primera etapa, una serie pronunciamientos del Tribunal de Estrasburgo tenderían a aplicar un criterio distinto del empleado por la corte de Luxemburgo, como ocurrió en las sentencias del TEDH *Funke*, de 25 de febrero de 1993 —en la que resolvió, en contra del razonamiento del TJCE en sentencias anteriores, que el artículo 6 del CEDH garantiza el derecho a no declarar contra uno mismo— o *Niemietz*, de 16 de diciembre de 1992 —que ampliaba, más allá de lo que entendía el Tribunal comunitario, el ámbito de aplicación de la inviolabilidad del domicilio familiar reconocida en el artículo 8 del CEDH al domicilio empresarial— entre otras tantas. Sin embargo, a la postre el TEDH ha evolucionado hasta considerar que la protección de los derechos fundamentales ofrecida por la Unión Europea es similar a la que él mismo puede dispensar. Valga como muestra la sentencia *Bosphorus*, de 30 de junio de 2005, en la que establece una presunción de «protección equivalente» por parte de los Estados miembros a la hora de ejecutar actos derivados de las instituciones de la Unión. Autores como Scheeck⁶¹ han visto en ello una suerte de expectativa por parte del Tribunal de Estrasburgo sobre la futura adhesión de la Unión Europea al CEDH. Por otro lado, el TEDH ha pasado a apoyarse en la jurisprudencia del TJUE en algunos de sus pronunciamientos, como fue el caso de su sentencia *Goodwin*, de 11 de julio de 2002, en la que cita expresamente la interpretación realizada por Luxemburgo en materia de no discriminación de las personas transexuales.

En todo caso, y pese a reconocer la existencia de ciertas tensiones, ha de concluirse este apartado citando de nuevo al profesor Martín y Pérez de Nanclares, para quien la relación actual entre ambos tribunales está caracterizada por un «*mutuo acercamiento constructivo*»⁶² que ha desembocado en un «*diálogo judicial leal*»⁶³. Precisamente, para este autor, tanto el TJUE como el TEDH conformarían un «*triángulo judicial europeo*» dentro del consabido «*espacio constitucional europeo multinivel*», estructura que quedaría perfeccionada por los distintos tribunales constitucionales de los Estados miembros (o tribunales superiores con competencia para conocer las cuestiones relativas a las garantías constitucionales, cual es el caso de países de como Grecia, Dinamarca, Suecia o Finlandia). Se volverá sobre la interacción entre el TJUE y el TEDH en el capítulo IV, a la hora de estudiar la hasta hoy fallida adhesión de la Unión Europea al Convenio de Roma de 1950.

⁶¹ SCHEECK, L. (2005), «The Relationship Between the European Courts and Integration through Human Rights», *Heidelberg Journal of International Law*, N.º 65, p. 862.

⁶² MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2013), *Op. cit.*, p. 191.

⁶³ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017), *Op. cit.*, p. 235.

3. Perspectiva sociológica: la jurisdicción como elemento clave de la integración política y social

El proceso de integración europea ha ido pertrechando progresivamente el viejo sueño de crear un verdadero «*demos* europeo», integrado por los ciudadanos de los diferentes Estados miembros de la Unión y que dotase de un sustrato democrático propio —más allá del proporcionado por cada Estado— al entramado institucional comunitario. Este «*demos* europeo» tendría su base en una cultura de «*carácter universalista basado en los derechos humanos, las libertades, el pluralismo y la solidaridad [...] siendo la clave compartir valores cívicos pluralistas que conforman un poso común que podría reforzarse*»⁶⁴.

Es cierto que en los últimos años se han producido una serie de acontecimientos que cuestionan el vigor de las tendencias europeístas, como es el caso de la salida de Reino Unido de la Unión a raíz del proceso del *Brexit*, el incremento en escaños de fuerzas políticas euroescépticas (o, incluso, antieuropeístas) a lo largo y ancho del continente o la ya mencionada «*deriva* iliberal» que se achaca a países como Polonia y Hungría. El objeto de esta Memoria no es analizar en detalle tales movimientos —y si son más o menos «*tectónicos*» para la estabilidad del proyecto comunitario— si bien no se puede pasar por alto que, como mínimo, los detractores de la Unión Europea constituyen una porción visible de las fuerzas vivas de gran parte de los Estados miembros.

No obstante, y pese a estas turbulencias, de acuerdo con los datos objetivos más recientes la Unión Europea se encuentra en su momento de mayor cohesión y apoyo social de la última década. Como consecuencia de las recientes crisis que ha sufrido el continente —la pandemia de la Covid19 y la agresión de Rusia contra Ucrania—, la ciudadanía de la Unión Europea ha aumentado su nivel de confianza en el proyecto comunitario, si bien éste se ha visto ligeramente resentido a causa de la inflación y la crisis energética. En este sentido, según los datos del Eurobarómetro de septiembre de 2022⁶⁵, un 47% de los ciudadanos europeos tiene una imagen positiva de la Unión (el nivel más alto desde el año 2009), frente a un 36% que mantiene una opinión neutra y tan sólo un 16% que sostiene una visión negativa. Por otro lado, la encuesta refleja que un 49% de los ciudadanos tienden a confiar en las instituciones comunitarias (frente a un 43% que tendería a no confiar) y un 65% que se muestra optimista sobre el futuro de la Unión.

⁶⁴ RODRÍGUEZ AGUILERA DEL PRAT, C. (2004), «¿Existe un «*demos*» europeo?: Una propuesta normativa», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 125, p. 157.

⁶⁵ Eurobarómetro estándar de verano de 2022 (publicado el 6/9/2022). (en línea: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>).

La existencia, por tanto, de ese «*demos europeo*» o sustrato sociológico genuinamente comunitario puede considerarse a día de hoy una cuestión de hecho, en la medida en que la pertenencia a la Unión Europea por parte de los nacionales de los Estados miembros —titulares de la ciudadanía europea— está plenamente asimilada y normalizada. Cuestión distinta es su grado de madurez, de autoconsciencia y de compatibilidad con las diferentes identidades nacionales que coexisten en el seno de la Unión. Las concepciones más exigentes quizás rechacen que a tal realidad social se la categorice como válido sustrato democrático, pero si nos alejamos de una idea identitaria (extraña a los valores de universalidad y pluralismo antes mencionados), podemos asumir la vigencia de un *demos* más «contingente». En el sentido en el que se expresa Innerarity: «*No existe un demos como algo dado, sino como algo compartido que surge de la naturaleza performativa de la política, que reconoce lo que es común y activa los procedimientos para configurarlo, integrarlo y renovarlo. Entenderíamos mejor la naturaleza de la Unión Europea si avanzásemos en la concepción del objeto de la actividad política como algo cambiante, contingente, incalculable y multidimensional*»⁶⁶.

Más allá de los datos que nos proporciona la estadística, esta realidad se hace palpable con sólo echar un vistazo general a la vida política y social en el conjunto de la Unión. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar que, a salvo de determinadas fuerzas populistas que han visto crecer su influencia en los últimos tiempos —y cuyo empuje parece haberse contenido más recientemente— una amplia mayoría de los partidos políticos dominantes en el espacio comunitario comparten convicciones eminentemente europeístas. Pese a las diferencias en el enfoque y las críticas que, en el juego democrático, se cruzan unas y otras formaciones tanto en clave nacional como europea, las principales familias políticas presentes en los Estados de la Unión mantienen una apuesta clara por la integración. La participación de la sociedad civil en proyectos desarrollados por la Unión (como, por ejemplo, el célebre programa *Erasmus*, que acumula un histórico de 13 millones de estudiantes acogidos al mismo⁶⁷ desde su creación en 1987) se muestra en plena forma, incluso en tendencia creciente. Resultaría, en definitiva, insondable (al menos en sede de esta Memoria), abordar las variadísimas formas en que la ciudadanía europea interactúa en su cotidianidad con elementos derivados del proceso de integración: desde un volumen de intercambios comerciales —tradicionales y digitales— cada vez mayor hasta la eliminación de los cargos por itinerancia en las tarifas de telefonía móvil, pasando por una miríada de situaciones diarias.

⁶⁶ INNERARITY, D. (2014), «Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?», *London School of Economics and Political Science: Europe in Question*, N° 77/2014, p. 16.

⁶⁷ Según los datos publicados por la Comisión Europea con motivo del 35° aniversario del programa (en línea: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/event/erasmus-35-years-35-experiences>).

En cualquier caso, valgan las anteriores reflexiones para asentar la premisa inicial de la que se ha partido: existe una sociedad europea que fundamenta el orden jurídico y político de la Unión Europea, bien que se encuentre aún en proceso de conformación. Si el brocardo latino sostiene que «*ubi societas, ibi ius*», cabría postular que, en el caso de la sociología de la Unión, el silogismo ha funcionado a la inversa: la construcción de una fábrica institucional y el desarrollo progresivo de un ordenamiento jurídico propio sembraron y han seguido cultivando el arraigo del sustrato popular comunitario. «*Demos europeo*» que, llegado este punto, ya no es sólo consecuencia del proceso político de integración sino causa y retroalimentación constante del mismo: una dinámica que —al menos, potencialmente— puede conducir al asentamiento, en el futuro cercano, de una identidad capaz de articular una integración de mayor profundidad.

Sobre la base de lo anterior, y volviendo de forma más precisa al objeto de esta Memoria, resulta pertinente preguntarse de qué modo ha contribuido la dimensión jurisdiccional europea al proceso, continuado y vivo, de la forja de la sociedad comunitaria. Es clásica la definición de jurisdicción de Montero Aroca, como «*potestad dimanante de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por tribunales independientes y predeterminados por la ley, de realizar el derecho en el caso concreto, juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado, para satisfacer pretensiones y resistencias*»⁶⁸. Sin embargo, es preciso tener en cuenta lo que subraya Ferrari, cuando advierte de que «*la jurisdicción es una actividad “política” en el sentido amplio de la palabra*»⁶⁹, en la medida en que, como manifestación de la soberanía del Estado, es una de las proyecciones del poder más pretéritas que existen, en sus diferentes configuraciones históricas.

La jurisdicción ha encontrado su confín tradicional en las fronteras del Estado, sujeto soberano en exclusiva hasta época reciente, de modo que el vínculo de la nacionalidad determinaba la sumisión no sólo a un conjunto de leyes, sino a unas instancias judiciales establecidas y organizadas según criterios materiales y territoriales y ordenadas de forma jerárquica. Así, el poder judicial estatal clásico se escalona desde los órganos inferiores, más cercanos por lo general al hecho justiciable, hasta las instancias superiores, encargadas de revisar la validez de los pronunciamientos de aquéllos, culminando normalmente en un órgano supremo (según el país, Tribunal Supremo, Corte de Casación, etc.) con capacidad para determinar, de modo definitivo, la interpretación y aplicación que ha de darse a una norma jurídica en el conjunto del Estado de que se trate.

⁶⁸ MONTERO AROCA, J. (1977), *El proceso laboral. Conceptos generales*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 6.

⁶⁹ FERRARI, V. (2004), *Derecho y Sociedad. Elementos de sociología del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 109.

Para Ferrari, la jurisdicción «*se presenta en todas partes con los rasgos de un sistema de acción social bien definido, muy complejo en sus mecanismos internos y en sus relaciones externas, que no sólo son constantes e institucionales, sino también fundamentales por su importancia*»⁷⁰. Este elemento clave de la experiencia jurídica, por tanto, juega un papel determinante a la hora de plasmar y dar cauce a las expectativas de los ciudadanos que quedan sometidos a ella. Quiere significarse con ello el hecho de que, junto con los órganos de poder ejecutivo y legislativo —representados en la Unión Europea de modo *sui generis* por la Comisión y el Consejo en el primer caso, y por el Parlamento Europeo en el segundo— el poder judicial encarna una parte indisoluble del esquema político en el que cualquier ciudadano se desenvuelve, tanto de forma diaria como en sus proyectos personales y familiares, económicos o profesionales y también, excútese la redundancia, políticos.

Partiendo de lo anterior, es posible afirmar que la implantación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en espacios de soberanía antes enteramente estatales ha producido un efecto integrador desde esta perspectiva sociológica. La existencia de una jurisdicción compartida, capaz de corregir decisiones emanadas de instancias que antes del proceso de construcción constituían la cúspide judicial de los diferentes Estados miembros, ha operado una evolución en la propia sociología jurídica europea, al infundir la percepción en la ciudadanía de que la última palabra en materia de aplicación e interpretación del Derecho no la tienen ya —o no siempre— los respectivos Tribunales Supremos y órganos de garantías constitucionales.

Todo ello contribuye a aquilatar la dimensión sociológica de la integración europea a través de lo que podría definirse, en los términos de Teubner, como una constitución basada en el «*imaginario colectivo*»⁷¹. Como señala este autor «*Esta teoría ficcional enfatiza con razón su función simbólica, que las teorías constitucionales “realistas” tienden a descuidar*»⁷². Realidad simbólica que, en el caso de la Unión, se ve apoyada por una concreta materialización institucional «*porque sin instituciones reales, que no sólo simbolizan la unidad, sino que la creen de forma efectiva en procesos permanentes de debate y toma de decisiones, la unidad constitucional queda en mera ficción*»⁷³.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, según el profesor Alec Stone Sweet, «*ha alterado, dentro de una zona muy amplia de Europa occidental,*

⁷⁰ *Ibid.* p. 111.

⁷¹ TEUBNER, G. (2016) «Transnationaler Verfassungsp pluralismus: Neun Variationen über ein Thema von David Sciulli», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, N° 76, p. 676.

⁷² *Ibid.*, p. 677.

⁷³ *Ibid.*, p. 677.

cómo los individuos y las empresas persiguen sus intereses, cómo resuelven los jueces las disputas y cómo se diseñan las políticas en los niveles nacional y supranacional de gobierno». El mismo autor continúa aclarando que considera a la «ley, los tribunales y la función jurisdiccional como instancias de fenómenos y actividades sociales más genéricos»⁷⁴. En todo caso, dentro de estos fenómenos y actividades —o «sistema de acción social» en palabras de Ferrari— se hace necesario diferenciar entre el conjunto de la ciudadanía y los sectores concretos que, bien sea por su actividad profesional, por su capacitación académica o por otras circunstancias que lleven aparejados conocimientos técnicos más o menos específicos, tienen una comprensión más precisa de la realidad jurisdiccional europea.

Así, en ese imaginario colectivo —en ocasiones con el refuerzo culposo de los medios de comunicación— es frecuente la confusión sobre el origen institucional de las decisiones adoptadas en el seno de la Unión Europea. Expresiones coloquiales como «Europa ha dicho...» o «Europa ha decidido...» reflejan la asimilación, por parte de la ciudadanía, de la pertenencia a la Unión y de la cesión de soberanía que la misma comporta. No obstante, pocas veces el ciudadano medio identifica con claridad si se trata de un acto normativo (como un Reglamento o una Directiva aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo), de un acto de ejecución o una medida sancionadora (a cargo normalmente de la Comisión) o incluso de una sentencia del Tribunal de Justicia. A esta indeterminación ha podido contribuir la terminología empleada para denominar a las propias instituciones, como apuntaba el diplomático español Enrique González Sánchez ya en 1994 al señalar que ésta «provoca confusión, dada la tendencia del observador externo a asignar a las instituciones comunitarias el tipo de competencias que instituciones u órganos del mismo nombre pudieran tener en Estados nacionales u organizaciones internacionales de carácter tradicional»⁷⁵. La reforma institucional operada por el Tratado de Lisboa, aunque ha supuesto una clarificación de cuestiones como la naturaleza y el reparto de las competencias de la Unión, no ha contribuido a desmarañar lo que para muchos ciudadanos resulta una suerte de trabalenguas institucional (al que se suma la existencia separada del Consejo de Europa como organización internacional paralela a la UE). No en vano, la recientemente clausurada Conferencia sobre el Futuro de Europa recoge, entre sus conclusiones finales, la propuesta de «cambiar los nombres de las instituciones europeas para aclarar a los ciudadanos sus funciones y sus respectivos papeles en el proceso de toma de decisiones de la UE»⁷⁶.

⁷⁴ STONE SWEET, A. (2004), *Op. cit.*, pp. 1-5.

⁷⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1994), «La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, N.º 1, p. 87.

⁷⁶ Informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, Propuesta 39.3, p. 83, (en línea: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBO-

Trasladando lo anterior al nivel judicial, pueden aventurarse una serie de reflexiones. En línea con lo anterior, hay cierta confusión en la opinión pública de los Estados miembros de la Unión Europea sobre el origen de las sentencias «europeas», en ocasiones confundidas con pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esta eventual confusión no obsta, sin embargo, al reconocimiento de la legitimidad del Tribunal como instancia judicial de base democrática —por su pertenencia a la propia Unión Europea— y a la valoración positiva de su intervención como órgano supremo de la jurisdicción de la Unión⁷⁷.

Distinto es valorar el grado de asimilación por parte de los sectores especializados antes mencionados. El caso paradigmático es, sin duda, el de los propios operadores de la justicia, como jueces, abogados, fiscales, peritos y otros profesionales relacionados con la actividad judicial. Se da, en este caso, un conocimiento y asunción pleno de la posición *suprajurisdiccional* del TJUE y de la preeminencia de sus resoluciones en el ámbito de la aplicación e interpretación del Derecho de la Unión. Permeación que ha sido, empero, objeto de una cierta resistencia⁷⁸ en el aparato de la justicia, pero que hoy en día se encuentra, en la práctica, perfectamente aceptada⁷⁹, sin perjuicio de las pugnas que se han dado —normalmente en el plano de lo constitucional— entre el TJUE y ciertas cortes estatales (vid. III, 1, A).

Desafortunadamente, en el curso de la elaboración de esta Memoria no ha sido posible localizar artículos, encuestas o estadísticas recientes sobre el nivel de valoración o aprobación del Tribunal de Justicia por parte de los distintos actores de la sociedad civil. Existen trabajos de campo realizados sobre la base de estudios demoscópicos que, pese a su calidad y profundidad, no corresponde incorporar habida cuenta su obsolescencia⁸⁰. Resulta interesante, en este sentido, el trabajo del profesor Erik Voeten, de la Universidad de Georgetown, sobre la legitimidad de las cortes internacionales, en el que afirma que «*sobre la base de los datos de búsqueda de Google de Reino Unido, Francia y Alemania [...] los ciudadanos recurren a cifras similares de búsqueda de información sobre los tribunales europeos que sobre sus tribunales superiores nacionales*»⁸¹. Más allá

FJCQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ===-04bc823820a6b68a7d0659cf-67c3a310292c091b/2022.2472_ES_04.pdf?locale=en).

⁷⁷ Vid. Anexo I.

⁷⁸ FERRERES COMELLA, V. (2011), *Op. cit.*

⁷⁹ Vid. Anexo I.

⁸⁰ En este sentido, pueden consultarse: CALDEIRA, G. & GIBSON, J. (1995), «The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support», *The American Political Science Review*, vol. 89, N.º 2, pp. 356-376 y CALDEIRA, G. & GIBSON, J. (1995), «The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice», *Journal of Political Science Review*, p. 459.

⁸¹ VOETEN, E. (2013), «Public Opinion and the Legitimacy of International Courts», *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14:411, p. 413.

de lo anterior, cabe también subrayar la importante repercusión social que han tenido determinados pronunciamientos, como los relativos a las cláusulas contractuales abusivas o a las condiciones de los contratos laborales temporales (vid. III, 1, B). Voeten concluye, en todo caso, que «*al menos en Europa, los tribunales internacionales ya no son desconocidos comparados con los tribunales superiores nacionales y otras instituciones internacionales prominentes como la OMC, el FMI, la Comisión y el Parlamento Europeo*»⁸².

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de su trabajo riguroso y constante, ha de tenerse como un actor relevante en la construcción no sólo de la Europa jurídica, política e institucional, sino también de ese «*demos*» llamado a ser el impulso último del proceso de integración. El propio hecho jurisdiccional así lo impone, como se ha tratado de sostener en los párrafos anteriores. A ello hay que añadir que los procesos de cooperación judicial contribuyen a conformar la percepción de una jurisdicción común entre los distintos territorios de la Unión. Ello, en la medida en que, gracias a los mismos, la ciudadanía europea goza de un entorno jurisdiccional en la Unión cada vez más alejado de los cauces, tradicionalmente farragosos y lentos, de la justicia transnacional clásica. Sólo de modo indicativo, y considerando de nuevo las últimas estadísticas publicadas por el CGPJ⁸³, cabe destacar que, tan sólo en el ámbito de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, en 2021 se recibieron en España 1.446 despachos en el ámbito civil y 1.786 en el ámbito penal provenientes de órganos judiciales del resto de Estados miembros.

⁸² *Ibid.*, p. 435.

⁸³ Estadística Judicial del CGPJ, 2022, (en línea: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.poderjudicial.es%2Fstfls%2FESTADISTICA%2FFICHEROS%2F8003%2520Solicitudes%2520de%2520cooperacion%2520tramitadas%2520por%2520orga%2FSeries%2520auxilios%2520internacionales%2520por%2520tipo%2520de%2520organo.xls&wdOrigin=BROUSELINK>).

Capítulo III

HORIZONTE Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA EUROPEA

1. La futura adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, producida el 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea adquirió el compromiso imperativo de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950. En efecto, el artículo 6.2 del TUE dispone que:

«La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados».

La entrada en el sistema del CEDH otorgaría a la Unión Europea *ius standi* ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pudiendo ser sus actuaciones impugnadas ante el mismo, tal y como lo son las que, en el ámbito nacional, llevan a cabo los Estados miembros, todos ellos adscritos al Convenio de Roma. Por este motivo, se hace necesario imbricar minuciosamente los mecanismos jurisdiccionales de aquél con los existentes en el ámbito de la Unión, presididos por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Pese a lo aparentemente sencillo de la formulación adoptada por el artículo precitado, la efectiva incorporación de la Unión al CEDH ha generado, hasta la fecha, considerables quebraderos de cabeza. Ello con independencia de que, como antes se ha señalado, entre el TJUE y el TEDH se haya terminado por pergeñar un verdadero «diálogo judicial» (vid. III, B, c) sobre la base de la cooperación leal, en el que existe desde hace años una puesta en común de criterios y doctrina. Pero

ha sido, precisamente, el propio Tribunal de Luxemburgo el que, hasta la fecha, más resistencia ha mostrado a consumir el mandato del artículo 6.2 (desarrollado en el Protocolo N.º 8 anexo a los Tratados). Así, con fecha de 18 de diciembre de 2014, a petición de la Comisión Europea —ex artículo 218.11 del TFUE⁸⁴—, el Tribunal de Justicia emitió el Dictamen 2/13, relativo al Proyecto de Acuerdo de Adhesión de la Unión Europea al CEDH, en el que declaraba incompatible el mismo con el artículo 6.2 y el Protocolo N.º 8. A raíz de este pronunciamiento el proceso quedó interrumpido, siendo retomadas posteriormente las negociaciones.

El Tribunal aduce, para sostener dicha incompatibilidad, una serie de cuestiones que, siguiendo a Alonso García⁸⁵, se pueden sintetizar en las siguientes categorías (no se reproducen objeciones más puntuales que son tratadas con detalle en el estudio citado):

1. Intromisión del sistema del CEDH en el debido respeto del Derecho de la Unión por sus Estados miembros. Fundamentalmente, por la incompatibilidad entre la cuestión prejudicial del TJUE y el procedimiento de opinión consultiva ante el TEDH, por un lado, y por afectar la jurisdicción de este último al artículo 344 del TFUE, que prohíbe a los Estados miembros someter sus controversias a medios distintos de los establecidos por los Tratados, por otro.
2. Intromisión del TEDH en la interpretación del Derecho de la Unión. En particular, en lo relativo a disponer la intervención de la Unión y los Estados miembros en los procedimientos ante Estrasburgo, así como en la atribución de responsabilidad a una y otros en caso de vulneración del CEDH.
3. Intromisión del TEDH en el control de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Ámbito que, incluso tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, sigue escapando al control jurisdiccional del TJUE.

Tales motivos de rechazo han sido considerados insuficientes por parte de la doctrina, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que *«parece claro que el*

⁸⁴ El artículo 218.11 del TFUE establece que *«Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados»*.

⁸⁵ ALONSO GARCÍA, R. (2015), «Análisis crítico del veto judicial de la UE al CEDH en el Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014», *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, N.º 26, p. 7.

Alto Tribunal de la Unión dio plantón a su “cita con la ambición”»⁸⁶. En cuanto al análisis crítico del Dictamen, para Alonso García, en resumidas cuentas, las objeciones del Tribunal «*atañen a situaciones que ya existían [...] independientemente del Acuerdo, el cual, en última instancia, es considerado por el TJUE como incompatible con los Tratados por no modificarlas para adecuarlas, como supuestamente correspondería, a la autonomía y características específicas del Derecho la Unión*»⁸⁷.

Sea como fuere, en la medida en que el artículo 6.2 del TUE establece una verdadera obligación para la Unión, se han seguido dando pasos por ambas partes al objeto de lograr confeccionar un Acuerdo de Adhesión que sea compatible con lo dictaminado por el Tribunal. Así, tanto la propia Unión como el Consejo de Europa han insistido en esta necesidad, poniendo de relieve que «*la adhesión contribuirá a garantizar la coherencia entre la legislación de la UE y el sistema de la Convención*»⁸⁸. Desde que se retomaran las negociaciones en septiembre de 2020, el grupo de trabajo encargado de redactar el nuevo proyecto de Acuerdo de Adhesión (denominado «grupo 46+1») ha mantenido 16 reuniones al objeto de adecuar el mismo a las prescripciones del TJUE, la última de las cuales ha tenido lugar entre los días 22 y 24 de noviembre de 2022⁸⁹. Entre otras cuestiones, las conversaciones actuales giran en torno a la intervención del Consejo de Europa con respecto a la ejecución de los fallos del TEDH que afecten a las instituciones de la Unión Europea.

2. La implicación del TJUE en la defensa del Estado de Derecho y los valores fundamentales de la Unión Europea

Como se ha visto (vid. II, B), ya en el Tratado de París se previó un mecanismo sancionador para aquellos Estados miembros que incumplieran las obligaciones adquiridas con la Comunidad, desarrollado en el artículo 88 del mismo. El procedimiento quedaba a cargo de la iniciativa de la Alta Autoridad, que podía constatar la existencia de un incumplimiento mediante decisión motivada, y elevar la cuestión al Consejo en caso de desacato, pudiendo éste adoptar medidas de carácter sancionador por mayoría de dos tercios. El Tribunal de Justicia era, en esta configuración, competente para conocer los recursos de los Estados miembros contra ambos tipos de decisión.

⁸⁶ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2015) «El TJUE pierde el rumbo en el Dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 52, p. 829.

⁸⁷ ALONSO GARCÍA, R. (2015), *Op. cit.*, p. 8.

⁸⁸ Declaración Conjunta de la Comisión Europea y del Consejo de Europa de 20/9/2020, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_1748).

⁸⁹ Acta de la 16ª reunión del Grupo «46+1», de 22-24/11/2022, (en línea: <https://rm.coe.int/16e-reunion-du-groupe-de-negociation-ad-hoc-du-cddh-46-1-sur-l-adhesio/1680a925e7>).

Actualmente, los medios para constatar y corregir los incumplimientos de los Estados miembros han evolucionado hasta derivar en distintos tipos de instrumentos, según sea la naturaleza de la infracción. En particular, la denominada «deriva iliberal» o «autoritaria» de determinados Estados miembros —atribuida fundamentalmente a Polonia y Hungría— ha obligado a un replanteamiento de la efectividad de estos procedimientos para la salvaguarda de los valores fundamentales de la Unión Europea. Ha de subrayarse que las acusaciones contra estos dos Estados miembros son, desde hace años, de la mayor gravedad⁹⁰.

Así, cabe diferenciar tres cauces complementarios: En primer lugar, el denominado procedimiento de infracción, recogido en los artículos 258 a 260 del TFUE. Esta vía permite a la Comisión ejercer su consabido papel de «guardiana de los Tratados», emitiendo un dictamen motivado en caso de que un Estado infrinja alguna obligación derivada de los Tratados (por ejemplo, no transponer una Directiva en el plazo de tiempo conferido) y, en caso de que el Estado afectado no lo atienda, acudir al Tribunal de Justicia para interponer ante el mismo un recurso por incumplimiento. En el supuesto de que el TJUE confirme el incumplimiento, el Estado ha de adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia, exponiéndose en caso contrario a sanciones económicas —multas a tanto alzado o diarias— dictaminadas igualmente por el Tribunal (hablándose en este caso de «doble incumplimiento»). Cabe señalar que, tan sólo en el año 2021, el TJUE ha examinado 22 procedimientos de este tipo, declarando la existencia de incumplimientos en todos los casos y de «doble incumplimiento» en uno de ellos, en un total de 11 Estados miembros⁹¹. Entre estos asuntos no puede dejar de citarse el que afectó a España, relativo a las extracciones de aguas subterráneas en el Espacio Natural protegido de Doñana⁹². También, y por su relevancia en cuanto a la defensa de los derechos y libertades fundamentales, cabe destacar la declaración de incumplimiento y subsiguiente multa impuesta a Polonia, por su negativa a revertir reformas legislativas que atentan contra la independencia judicial⁹³.

En segundo lugar, y con el objetivo concreto de preservar la vigencia de los valores fundamentales de la Unión Europea —establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea⁹⁴— el Tratado de Maastricht introdujo el procedimiento de prevención y sanción de violaciones hoy recogido por el vigente

⁹⁰ Sucintamente, estas acusaciones se cifran en ataques a la independencia del poder judicial, a través de diferentes medidas legislativas y gubernativas. Además, en el caso de Hungría, el presunto quebranto también afecta a los ámbitos de la libertad de expresión, los derechos de las minorías y la falta de transparencia de las administraciones públicas.

⁹¹ Panorámica del año. Informe anual 2021 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, p. 72.

⁹² STJUE de 24 de junio de 2021, *Comisión c. España*, asunto C-559-19.

⁹³ Auto TJUE de 27 de octubre de 2021, *Comisión c. Polonia*, asunto C-204-21 R.

⁹⁴ Estos valores, en la redacción actual del mencionado precepto, son: «*respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías*».

artículo 7 del TUE. Este instrumento permite al Consejo de la Unión Europea y al Consejo Europeo, respectivamente, constatar un riesgo claro de violación grave de los valores del artículo 2 (requiriéndose en este caso mayoría de cuatro quintos) y la existencia de una violación grave y persistente a los mismos (para lo cual es necesaria la unanimidad). En caso de prosperar la constatación de la violación, el Consejo de la Unión, por mayoría cualificada, puede decidir suspender derechos inherentes a la condición de Estado miembro, incluso los derechos de voto en el propio Consejo.

Sin embargo, la naturaleza eminentemente política de este mecanismo ha conducido a que su operatividad quede muy limitada en la práctica, al requerirse o bien mayorías muy amplias o la unanimidad para adoptar decisiones definitivas. Así, pese a que el mecanismo preventivo ha sido activado frente a Polonia⁹⁵ y Hungría⁹⁶, a requerimiento de la Comisión Europea en el primer caso y del Parlamento Europeo en el segundo, aún no se ha adoptado resolución alguna por parte del Consejo. A ello se suma el hecho de que la competencia del Tribunal de Justicia queda limitada, ex artículo 269 del TFUE, a constatar la legalidad de los actos adoptados en virtud del artículo 7 *«únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo»*, es decir, sin posibilidad de pronunciarse en cuanto al fondo.

Es por ello que el procedimiento de incumplimiento ha terminado por ser empleado para la protección de los valores fundamentales de la Unión, particularmente la independencia judicial. Como recuerda Cortés Marín⁹⁷, a partir de la sentencia *Asociación Sindical de Jueces Portugueses*, de 27 de febrero de 2018, el TJUE considera que el artículo 19 del TUE —que establece el Tribunal como institución y define su cometido— es una manifestación operativa del artículo 2 del TUE, y que, en dicha medida, puede ser objeto de un pronunciamiento por incumplimiento. Según el autor citado, *«es probable que con dicha transformación el Tribunal persiguiera dos objetivos principales: en primer lugar, adquirir un papel relevante en el debate sobre el respeto del Estado de derecho frente a la inactividad del Consejo [...] en segundo lugar y de forma más general, dejar claro que la organización de los poderes judiciales nacionales no es una cuestión puramente doméstica»*⁹⁸. Sea como fuere, a partir de ese momento la Comisión

⁹⁵ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, de 20 de diciembre de 2017, solicitando la aplicación del artículo 7.1 del TUE frente a Polonia, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>).

⁹⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, solicitando la aplicación del artículo 7.1 del TUE frente a Hungría, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>).

⁹⁷ CORTÉS MARÍN, J.M. (2020), «Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: El advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 66, pp. 473-517.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 488.

ha variado su criterio, —tradicionalmente más estrecho en cuanto a la utilización del procedimiento por infracción para la defensa de los valores fundamentales— iniciando su tramitación frente a Polonia, siendo su posición refrendada por el Tribunal de Justicia en diversas ocasiones, la más reciente de ellas, como se ha señalado anteriormente, en octubre de 2021. Los resultados alcanzados, en tanto que comportan la imposición de sanciones económicas, han sido lógicamente más eficaces.

Con todo, las limitaciones de esta solución, alcanzada sólo mediante la referida intervención jurisprudencial del TJUE, han llevado a la elaboración de un nuevo instrumento para la salvaguarda del Estado de Derecho. Se trata del Reglamento 2092/2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, más conocido como Reglamento o mecanismo «de condicionalidad». En resumidas cuentas, este instrumento permite suspender el pago de fondos derivados del presupuesto de la Unión —así como del instrumento *NextGenerationUE*— a aquellos Estados miembros que vulneren los principios del Estado de Derecho en la medida en que dicha vulneración pueda «afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión» (artículo 4.1 del Reglamento). Para su aplicación, la Comisión debe constatar la concurrencia de las circunstancias motivadoras y remitir una propuesta de adopción de medidas al Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada. Se trata, por tanto, de una vía de acción expeditiva y a través de la que se pretende lograr resultados más completos de los que, hasta la fecha, se han logrado mediante los cauces del artículo 7 del TUE y del procedimiento por infracción.

Diseñado fundamentalmente para hacer frente a la ya aludida «deriva iliberal», el Reglamento de condicionalidad fue impugnado ante el TJUE —por medio de un recurso de anulación— por Hungría y por Polonia, que aducían en sus demandas que el mismo implicaba la elusión del mecanismo del artículo 7 del TUE (y del 269 del TFUE sobre la competencia del Tribunal), la vulneración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, constituyendo, en síntesis, una «desviación de poder» articulada para sancionar las denuncias contra el quebranto del Estado de Derecho que, desde hace tiempo, se vienen acumulando contra ambos países. La aplicación del Reglamento, en vigor desde el 1 de enero de 2021, quedó suspendida hasta que se produjera la oportuna resolución por parte del TJUE.

Finalmente, el Tribunal de Justicia dictó sendas sentencias, de fecha 16 de febrero de 2022, por las que desestimaba los recursos de Hungría y de Polonia, declarando la compatibilidad del mecanismo de condicionalidad con el Derecho de la Unión Europea. En sus términos, «*el Reglamento impugnado tiene por ob-*

jeto proteger el presupuesto de la Unión frente a los perjuicios derivados de un modo suficientemente directo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración»⁹⁹. De este modo, el Tribunal ha despejado el camino a la aplicación de la condicionalidad sobre la base del vínculo presupuestario, lo que, por otro lado, probablemente suponga que las decisiones adoptadas a su amparo —el nexo causal entre la vulneración al Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión— «ocuparán también en el futuro los tribunales»¹⁰⁰.

3. La Conferencia sobre el Futuro de Europa: la cuestión jurisdiccional, gran ausente del debate

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ha sido concebida como un foro ciudadano y de la sociedad civil en el que aportar ideas y reflexiones para avanzar en la integración europea. Postergada por la pandemia de la Covid19, la Conferencia se puso en marcha mediante la Declaración Conjunta del presidente del Parlamento Europeo, el presidente del Consejo de la UE (cargo ocupado entonces por Portugal) y la presidenta de la Comisión Europea de 10 de marzo de 2021, dando inicio a sus actividades el 9 de mayo del mismo año en la ciudad de Estrasburgo. Para las tres instituciones convocantes, la Conferencia se ha planteado como una «oportunidad para respaldar la legitimidad y el funcionamiento democráticos del proyecto europeo, así como para mantener el apoyo de los ciudadanos de la UE a nuestros valores y objetivos comunes, ofreciéndoles más oportunidades de expresarse»¹⁰¹.

El funcionamiento de la Conferencia se ha basado en la habilitación de una serie de espacios paralelos para la participación e interacción de los ciudadanos europeos interesados: Una plataforma digital multilingüe que facilitaba el envío de propuestas y su posterior valoración por los usuarios; una serie de paneles de ciudadanos europeos integrados por muestras representativas de la población en distintos puntos de la Unión; eventos descentralizados, presenciales y *online*, organizados tanto por autoridades de distinto ámbito territorial como por ciudadanos y organizaciones civiles y, por último, un Pleno de la Conferencia, integrado

⁹⁹ SSTJUE de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento y Consejo*, asunto C-157-21 y *Hungría c. Parlamento y Consejo*, asunto C-156-21.

¹⁰⁰ KÖLLING, M. (2022), «El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?», *Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia>).

¹⁰¹ Declaración Conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa «Colaborar con los ciudadanos por la democracia: Construir una Europa más resiliente», de 10/03/2021 (en línea: https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/7/es_-_declaracio%cc%81n_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf).

por 449 miembros repartidos entre representantes del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, la Comisión, los parlamentos nacionales, la ciudadanía, otras autoridades regionales y representantes de la sociedad civil. La organización y los trabajos de la Conferencia estuvieron asistidos durante todo el desarrollo de la misma por un Comité Ejecutivo copresidido por las tres instituciones señaladas.

Un año después del inicio de sus actividades, el 9 de mayo de 2022, la Conferencia se dio por concluida, publicándose un informe final que contiene las reflexiones y puntos de vista acordados mayoritariamente por los participantes, y que fue presentado ante las tres instituciones convocantes. Éstas quedaron comprometidas a «*dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia, respetando plenamente nuestras competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en los Tratados europeos*»¹⁰². A juicio de la organización, la Conferencia «*ha constituido una experiencia sin precedentes de democracia deliberativa transnacional*»¹⁰³.

Por lo que toca a la materia objeto de la presente Memoria, se ha de concluir que la cuestión judicial no ha levantado pasiones entre los participantes precisamente. En este sentido, ninguna de las 49 propuestas contenidas en el informe final —aquéllas que habían alcanzado mayor grado de acuerdo y que fueron finalmente consensuadas— se refiere directa o indirectamente al TJUE, a la cooperación judicial o, más en general, a asuntos relativos al poder judicial ya sea en el marco de los Estados miembros o al nivel supranacional de la Unión. La única mención que figura en este sentido pertenece al ámbito de las recomendaciones realizadas por los paneles ciudadanos, concretamente en relación a las amenazas contra la democracia europea, donde figura, con un 81% de apoyo, la siguiente afirmación: «*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea garantiza la protección de los valores y principios de los Tratados, y los Estados miembros no pueden cuestionarlos*»¹⁰⁴.

Sí que aparece el Tribunal en algunas de las distintas propuestas remitidas mediante la plataforma digital multilingüe, que se recogen en el informe final de la misma, publicado coetáneamente al de la Conferencia. Entre ellas, cabe citar la remitida por *European Liberal Youth*¹⁰⁵ (organización juvenil de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa), que plantea mejorar la transparencia en las decisiones —permitiendo, por ejemplo, que se conozcan los disensos entre los magistrados a la hora de resolver de forma anónima-, dotar de más medios admi-

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, p. 195.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Propuesta «*LYMEC's vision on institutional reform74—European Court of Justice*», Ref. co-fe-PROP-2021-05-13367, (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/Democracy/f/6/proposals/13367>).

nistrativos al Tribunal para que pueda afrontar mejor su carga de trabajo o crear un «panel asesor en diversidad», y que ha concitado 52 apoyos entre los participantes; la propuesta que sugiere modificar y reforzar el papel del Tribunal en el procedimiento de prevención y sanción del artículo 7 del TUE¹⁰⁶, con 16 apoyos y, en fin, otras que han tenido menor eco entre los usuarios, algunas de ellas de corte crítico con la labor del Tribunal, como la que propone integrar a las jurisdicciones constitucionales nacionales en un espacio de «codecisión»¹⁰⁷ —con sólo cinco votos— o la que reclama que el TJUE aplique «un enfoque tan estrecho como sea posible» de sus competencias¹⁰⁸ a la hora de interpretar el derecho de la Unión, apoyada por tan sólo una persona.

Se celebró un evento, organizado por el Mathias Corvinum Collegium de Budapest, titulado «¿Una cuestión de competencia? Desarrollos actuales del Derecho de la UE y jurisprudencia relativa a la acción de los Estados»¹⁰⁹, en el que se trataron cuestiones relativas, entre otras, a la capacidad del TJUE para contradecir las sentencias de los tribunales constitucionales nacionales —proponiendo la confección de una lista cerrada de competencias que evite malentendidos con las «funciones esenciales del Estado»— y a la adhesión de la UE al CEDH. Todo ello, quepa señalar, desde un prisma fiscalizador de la labor del Tribunal.

En cuanto a otros aspectos comprendidos en la dimensión judicial de la UE, es de nuevo en el ámbito de las propuestas introducidas en la plataforma digital multilingüe donde se recogen, dispersas, algunas ideas. Siguiendo el informe final de la misma, cabe citar como ejemplos la propuesta del *Conseil Supérieur du Notariat* de Francia relativa a la mejora del Reglamento Sucesorio Europeo, en particular las cuestiones tributarias¹¹⁰ o la que solicita la posibilidad de cumplir una condena privativa de libertad impuesta en un Estado miembro en otro Estado miembro distinto¹¹¹.

En resumen, la problemática de las jurisdicciones europeas, bien en su faceta político-constitucional, bien en la vertiente propia del espacio judicial europeo,

¹⁰⁶ Propuesta «*Improve Article 7 of the EU Treaty! Make the European Court of Justice the watchdog for democracy and the rule of law*» (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/ValuesRights/f/12/proposals/2157>).

¹⁰⁷ Propuesta «*Respect primacy*», (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/Democracy/f/6/proposals/143590>).

¹⁰⁸ Propuesta «*Oblige European Court of Justice to apply a scope as narrowly as possible*» (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/Democracy/f/6/proposals/29272>).

¹⁰⁹ Evento «*A Question of Competence? Current Developments in EU Law and Jurisprudence regarding MS Action*» (en línea: <https://futureu.europa.eu/fr/processes/ValuesRights/f/11/meetings/53857>).

¹¹⁰ Propuesta «*Faciliter le traitement des successions transfrontalières*» (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/ValuesRights/f/12/proposals/108509>).

¹¹¹ Propuesta «*The possibility of serving a sentence in an EU country where you are not resident*» (en línea: <https://futureu.europa.eu/es/processes/ValuesRights/f/12/proposals/291424>).

ha sido, como se anticipa en el título de este epígrafe, la gran ausencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Por qué ello haya sido así es complejo de desentrañar, pero es sin duda indicativo de que, entre las prioridades de los ciudadanos más comprometidos con la integración europea, la reforma de las cuestiones judiciales ocupa un lugar secundario. Que esta constatación responda a una falta de interés o de conocimiento, o, al contrario, a una plena conformidad con la situación actual resulta aún más inescrutable. Quepa, en cualquier caso, insinuar que quizás habría sido otro el resultado de haber participado en la Conferencia una delegación del propio Tribunal, o incluso de los órganos de gobierno de los poderes judiciales nacionales (como, en el caso de España, el Consejo General del Poder Judicial), bien que con un carácter consultivo o de observador, a fin de no comprometer en modo alguno la ineludible imparcialidad de sus integrantes.

Capítulo IV

CONCLUSIONES

No cabe duda de que la Unión Europea es un proyecto fundamentalmente político, cuyo devenir ha estado marcado por las decisiones de sus Estados miembros desde la fundación de la CECA hasta el día de hoy. Sin la concurrencia de la voluntad soberana de cada uno de los países que la integran, la Unión podría no ser más que el sueño que en su día expresaran autores como Victor Hugo —que ya propuso la creación de los «Estados Unidos de Europa»— o Kant —que se aproximaría a la idea a través de su proyecto de «paz perpetua»—. Afortunadamente, ese ejercicio de voluntad ha demostrado con creces su acierto y ha contribuido de manera decisiva a consolidar la prosperidad económica, la seguridad, los derechos y libertades y, en definitiva, el bienestar de los ciudadanos en todos los territorios de la Unión.

El rigor con que se ha forjado la «Comunidad de Derecho» europea se ha caracterizado, no obstante, por el desempeño, por parte de determinadas instituciones de la Unión, de las funciones y competencias atribuidas por los Tratados desde una perspectiva genuinamente supranacional. A este respecto, la creación de una jurisdicción común presidida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resultado vital para el desenvolvimiento efectivo de tales funciones y competencias. No sólo a la hora de clarificar y sistematizar, a través de la formidable labor jurisprudencial del Tribunal, las previsiones contenidas en los Tratados y en el derecho derivado, sino llevando, en múltiples ocasiones, las consecuencias de aquéllas más allá de lo inicialmente concebido por el poder normativo. Con la confección de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho de la Unión, el Tribunal dio un impulso sustantivo al empaque de la integración comunitaria, al cerrar la vía a posibles prácticas desleales de los Estados para con las Comunidades. El alcance de estos principios ha sido, en gran medida, el centro

gravitatorio del debate doctrinal y jurisprudencial protagonizado por el Tribunal de Justicia y el resto de jurisdicciones europeas, encabezadas por las respectivas Cortes supremas y de garantías constitucionales. De ello da buena cuenta la solución adoptada por nuestro Tribunal Constitucional para delimitar con exactitud la posición de la norma europea: primacía no equivale a supremacía, sino a la existencia de un espacio de operatividad exclusiva del Derecho de la Unión, vedado al legislador nacional, que no puede contrariarlo en base a su competencia normativa estatal. A ello se suma la proclamación —hecha, de nuevo, a través de las sentencias del TJUE— de los jueces estatales como jueces de la Unión, custodios del pleno respeto a las normas europeas sin necesidad de obtener permiso de las autoridades superiores de su ordenamiento nacional.

De forma complementaria, el Tribunal de Justicia ha colaborado activamente en la armonización del marco de derechos y libertades reconocidos por igual a todos los ciudadanos de la Unión Europea. Así, gracias a la «tríada» de pronunciamientos relativos a los derechos fundamentales, el TJUE asentó la protección de éstos en el ámbito de las actuaciones comunitarias, solventando así las carencias de que, en este sentido, adolecían los Tratados originarios. Hasta tal punto esta jurisprudencia resultaba fundada que, con el paso de los años, terminó por ser elevada a la categoría de norma básica al recogerse en las sucesivas reformas de los Tratados, constituyendo en su redacción vigente uno de los valores fundamentales de la Unión. Por demás, el Tribunal ha realizado una interpretación especialmente garantista y extensiva de los derechos y libertades fundamentales, impregnando con ella un historial de pronunciamientos que ha contribuido notablemente a mejorar la protección jurídica de los ciudadanos europeos en una amplia diversidad de materias, tales como el derecho del trabajo, los derechos de los consumidores o, más recientemente, los derechos de las personas en el turbulento entorno digital.

A la defensa de los derechos y libertades fundamentales el Tribunal de Justicia concurre con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, configurando junto con él y el resto de tribunales constitucionales nacionales de los Estados miembros de la Unión un «triángulo judicial» que viene basándose, en los últimos tiempos, en un diálogo constructivo entre ambas instancias internacionales. Esta interacción mutua ha evolucionado desde un inicial distanciamiento hasta la actual complementariedad de sus jurisdicciones. Ello no ha impedido, sin embargo, que el colofón natural de este proceso, es decir, la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales —establecida como mandato imperativo en el artículo 6.2 del TUE— se haya visto frustrada por las reticencias del TJUE, expresadas en su dictamen de 2014 y principalmente basadas en el posible cuestionamiento de su autoridad como intérprete último del Derecho de la Unión. Las negociaciones,

por fortuna, fueron retomadas hace dos años, y están centradas actualmente en confeccionar un nuevo tratado de adhesión que sea compatible con el pronunciamiento del Tribunal.

Por todo ello, se sostiene con razón que el Tribunal de Justicia ha vencido en su propósito de «constitucionalizar» los Tratados, erigiéndose, en esta medida, en una suerte de tribunal constitucional europeo. Una realidad que no está exenta de polémica y a la que han contestado distintos ordenamientos nacionales, con especial intensidad aquellos que representan la denominada «deriva iliberal», reacción frente a la interpretación predominante de los principios esenciales de la Unión, a saber: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, como enuncia el artículo 2 del TUE. La reacción del Tribunal frente a esta preocupante problemática ha sido particularmente representativa de su compromiso con tales valores, ejerciendo de nuevo como «actor de constitucionalidad» en la búsqueda de cauces para garantizar su respeto ante las limitaciones de los instrumentos de la Unión, como ocurre con el procedimiento de prevención y sanción regulado en el artículo 7 del TUE. La reciente entrada en vigor del Reglamento «de condicionalidad» puede facilitar esta tarea, pero requerirá con toda probabilidad la intervención del Tribunal de Justicia para dirimir las controversias que de seguro surgirán en su aplicación.

La cuestión jurisdiccional europea conoce, por otro lado, una realidad suplementaria a la del activismo europeísta del TJUE, constituida por el «espacio judicial europeo», hoy incardinado en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Este plano, que se basa en la cooperación entre órganos judiciales nacionales, y que hoy se extiende a los ámbitos civil, mercantil y penal —bien que a través de vías diferenciadas, habida cuenta la sensibilidad que tiene el *ius puniendi* para la soberanía de los Estados— representa igualmente uno de los puntales más solventes de la integración europea. La existencia de medios, cada vez más perfeccionados, para evitar la indefensión y garantizar la tutela judicial en procedimientos judiciales con repercusión transfronteriza contribuye considerablemente a que la integración europea sea una realidad palpable en la vida diaria de ciudadanos, familias, organizaciones civiles y empresariales. La «comunitarización» del Derecho Internacional Privado, por una parte, y la habilitación de instrumentos de cooperación penal —entre los que destaca la Orden Europea de Detención y Entrega— por otra, hacen de este tejido judicial un sistema perfectible pero a su vez eficaz y funcional. Lo apoyan, desde sus respectivos ámbitos competenciales, herramientas como la agencia Eurojust y las redes judiciales europeas, integradas por profesionales de los Estados miembros con el objetivo de facilitar la tramitación de las diferentes solicitudes de cooperación. El Tribunal de Justicia, por otro lado, ha favorecido a través de su interpretación una más plena cooperación

interjudicial, basada en los principios del reconocimiento mutuo de resoluciones y en la confianza recíproca entre los ordenamientos judiciales nacionales.

Todo ello permite entender el hecho jurisdiccional europeo en su faceta de elemento de integración sociológica. En efecto, la existencia de una jurisdicción supranacional, capaz de condicionar severamente la capacidad decisiva de los órganos judiciales (y en su caso, constitucionales) superiores de los Estados miembros —en particular, a través del procedimiento de la cuestión prejudicial— permea la cotidianidad ciudadana y contribuye a aquilatar la tangibilidad del «*demos europeo*». Este sustrato sociológico es consciente de la relevancia del papel del Tribunal gracias a asuntos de gran repercusión mediática y económica (como, en el caso de España, los relativos a los derechos de los empleados temporales o a las conocidas «cláusulas suelo» de los préstamos hipotecarios). Pese a encontrarse aún en proceso de fermentación, la identidad europea debe a la dimensión jurisdiccional de la Unión buena parte de su proyección actual. Al fin y al cabo, la jurisdicción, como competencia soberana para juzgar y ejecutar lo juzgado, es una de las manifestaciones más evidentes de la existencia de un poder político organizado sobre la colectividad.

La Europa judicial aparece, por todo lo anterior, adecuadamente posicionada para hacer frente a los retos que el futuro depara al proceso de la integración europea. Son desafíos inminentes para el Tribunal de Justicia los relativos a la defensa del Estado de Derecho y al próximo intento de adhesión al Convenio de Roma de 1950. Otros, quizás de mayor alcance pero menor visibilidad, como los relativos a la intensificación de la cooperación judicial, habrán de seguir evolucionando al compás de la voluntad de los Estados, impulsada por el motor democrático que, en última instancia, hace girar los engranajes de la Unión. Entraña ciudadana que, como se ha tratado de demostrar en las presentes páginas, impregna desde los orígenes hasta el momento presente el espíritu de una justicia democrática común.

BIBLIOGRAFÍA

MANUALES Y MONOGRAFÍAS

ACOSTA SÁNCHEZ, J. (1998), *Formación de la constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, Tecnos.

ALTER, K. (2009) *The European Court's Political Power*. Londres, Oxford University Press.

ALTER, K., HELFER, L.R., SALDÍAS, O. (2017), *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*, Londres, Oxford University Press.

DE BERRANGER, T. (1995), *Constitutions nationales et construction communautaire*, París, LGDJ.

FERRARI, V. (2004), *Derecho y Sociedad. Elementos de sociología del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D. (2021), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2013), «El diálogo judicial entre el TJUE y el TEDH: algo más que el derecho a la última palabra en el triángulo judicial europeo», en *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MONTERO AROCA, J. (1977), *El proceso laboral. Conceptos generales*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

NYATHI, M. (2018), *The Southern African Development Community and Law*, Cham, Macmillan.

STONE SWEET, A. (2004), *The Judicial Construction of Europe*, Nueva York, Oxford University Press.

REVISTAS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS

ALONSO GARCÍA, R. (2015), «Análisis crítico del veto judicial de la UE al CEDH en el Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014», *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, N.º 26.

ALTER, K. (2012), «The Global Spread of European Style International Courts», *West European Politics*, N.º 35.

CORTÉS MARÍN, J.M. (2020), «Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: El advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 66

FERRERES COMELLA, V. (2011), «El problema del «doble vicio» en que pueden incurrir las leyes nacionales: infracción de la Constitución e infracción del Derecho de la Unión Europea», *Actualidad Jurídica*, N.º 28, p. 57.

GARRET, G., KELEMEN, R.D. & SCHULZ, H. (2003), «The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union», *International Organization* N.º 52.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1994), «La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuadripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, N.º 1.

GORDILLO PÉREZ, L. Y TAPIA TRUEBA, A. (2014), «Diálogos, Monólogos y Tertulias. Reflexiones a propósito del caso Melloni», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N.º 22 (año 11).

HELPER, LAWRENCE R. (1993) «Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights», *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, N.º 1

HUELÍN MARTÍNES DE VELASCO, J. (2014), «La sentencia del Tribunal Constitucional 26/2014 (Melloni)», *Revista de Jurisprudencia*, N.º 1.

INNERARITY, D. (2014), «Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?», *London School of Economics and Political Science: Europe in Question*, N.º 77/2014.

KÖLLING, M. (2022), «El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?», *Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia>).

MANGAS MARTÍN, A. (2021), «El Tribunal Constitucional alemán y su «fuego amigo» sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE», *Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-tribunal-constitucional-aleman-y-su-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-bce/>).

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2015) «El TJUE pierde el rumbo en el Dictamen 2/13: ¿Merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 52.

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017), «El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo», *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 39.

MENDOZA, Y. (2019), «La interpretación sobre el juez nacional en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina», *Agenda Internacional*, XXVI (37).

ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2013), «La configuración del Espacio Judicial Europeo», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 50/2014.

RODRÍGUEZ AGUILERA DEL PRAT, C. (2004), «¿Existe un «demos» europeo?: Una propuesta normativa», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 125.

SCHEECK, L. (2005), «The Relationship Between the European Courts and Integration through Human Rights», *Heidelberg Journal of International Law*, N.º 65.

TEUBNER, G. (2016) «Transnationaler Verfassungspluralismus: Neun Variationen über ein Thema von David Sciulli», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, N.º 76.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I. Y BENGOETXEA CABALLERO, J. (2014), «Breves apuntes sobre las sentencias básicas del TJUE», *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 33.

VALENTINE, D.G. (1957), «The First Judgements of the Court of Justice of the European Coal and Steel Community», *The Modern Law Review*, N.º 20.

VOETEN, E. (2013), «Public Opinion and the Legitimacy of International Courts», *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14:411.

JURISPRUDENCIA

A) Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJCE de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, asunto 26-62.

STJCE de 15 de julio de 1964, *Costa contra E.N.E.L.*, asunto 6-64.

STJCE de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, asunto 41-74.

STJCE de 12 de noviembre de 1969, *Stauder*, asunto 29-69.

STJCE de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11-70.

- STJCE** de 14 de mayo de 1974, *Nold*, asunto 4-73.
- STJCE** de 8 de abril de 1976, *Defrenne II*, asunto 43-75.
- STJCE** de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, asunto 33-76.
- STJCE** de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, asunto 106-77.
- STJCE** de 9 de noviembre de 1983, *San Giorgio*, asunto 199-82.
- STJCE** de 10 de abril de 1984, *Von Colson y Kamann*, asunto 14-83.
- STJCE** de 23 de abril de 1986, *Los Verdes c. Parlamento Europeo*, asunto 294-83.
- STJCE** de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, asunto 314-85.
- STJCE** de 19 de junio de 1990, *Factortame*, asunto C-213-89.
- STJUE** de 4 de junio de 2009, *Pannon*, asunto C-243-08.
- STJUE** de 19 de enero de 2010, *Küçükdeveci*, asunto C-555-07.
- STJUE** de 1 de marzo de 2011, *Association belge des consommateurs Test-Achats y otros*, asunto C-236-09.
- STJUE** de 14 de junio de 2012, *Banco Español de Crédito*, asunto C-618-10.
- STJUE** de 26 de abril de 2012, *Health Service Executive*, asunto C-92-12.
- STJUE** *Melloni*, de 26 de febrero de 2013, asunto C-399-11.
- STJUE** de 26 de septiembre de 2013, *Salzgitter*, asunto C-157-12.
- STJUE** de 13 de mayo de 2014, *Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) c. Google*, asunto C-131-12.
- STJUE** de 14 de septiembre de 2016, *Diego Porras*, asunto C-539-14.
- STJUE** de 21 de diciembre de 2016, *Gutiérrez Naranjo*, asuntos C-154-15 y C-307-15.
- STJUE** de 4 de octubre de 2018, *Comisión c. Francia*, asunto C-416-17.
- STJUE** de 25 de julio de 2018, *LM*, asunto C-216-18.
- STJUE** de 21 de noviembre de 2018, *Diego Porras 2*, asunto C-619-17.
- STJUE** de 24 de septiembre de 2019, *Google c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, asunto C-136-17.
- STJUE** de 24 de junio de 2021, *Comisión c. España*, asunto C-559-19.
- STJUE** de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento y Consejo*, asunto C-157-21.

STJUE de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento y Consejo*, asunto C-156-21.

AUTO TJUE de 27 de octubre de 2021, *Comisión c. Polonia*, asunto C-204-21 R.

DICTAMEN DEL TJUE 1/09, de 8 de marzo de 2011, relativo al Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes.

DICTAMEN DEL TJUE 2/13, de 18 de diciembre de 2014, relativo al Proyecto de Acuerdo de Adhesión de la Unión Europea al CEDH.

B) Otros tribunales

STEDH de 16 de diciembre de 1992, *Niemietz*.

STEDH de 25 de febrero de 1993, *Funke*.

STEDH de 30 de junio de 2005, *Bosphorus*.

STEDH de 11 de julio de 2002, *Goodwin*.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 37/2019, de 26 de marzo.

DECLARACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1/2004, relativa a la compatibilidad del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa con la Constitución Española de 1978.

INFORMES / OTROS

INFORME DEL TJUE sobre la aplicación del procedimiento prejudicial de urgencia, publicado el 31/1/2012 (en línea: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-07/es_rapport.pdf).

DECLARACIÓN CONJUNTA de la Comisión Europea y del Consejo de Europa de 20/9/2020, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_1748).

DECLARACIÓN CONJUNTA relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa «Colaborar con los ciudadanos por la democracia: Construir una Europa más resiliente», de 10/03/2021 (en línea: https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/7/ES_-_DECLARACION%CC%81N_CONJUNTA_RELATIVA_A_LA_CONFERENCIA_SOBRE_EL_FUTURO_DE_EUROPA.pdf).

ACTA de la 16ª reunión del Grupo «46+1», de 22-24/11/2022, (en línea: <https://rm.coe.int/16e-reunion-du-groupe-de-negotiation-ad-hoc-du-cddh-46-1-sur-l-adhesio/1680a925e7>).

INFORME FINAL de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de 9 de mayo de 2022 (en línea: https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBOFJCQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--04bc823820a6b68a7d0659cf-67c3a310292c091b/2022.2472_ES_04.pdf?locale=en).

PANORÁMICA del año. Informe anual 2021 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en línea: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/20205918_qdaq20101esn_pdf.pdf).

ESTADÍSTICA JUDICIAL DEL CGPJ, 2022, (en línea: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/>).

EUROBARÓMETRO estándar de verano de 2022 (publicado el 6/9/2022). (en línea: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>).

ANEXOS

- I Entrevista a Álvaro Ballesteros Panizo, Abogado del Estado y Agente del Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- II Panorámica del año del TJUE. Informe anual 2021 (extracto).
- III Estadística de Eurojust 2021 (extracto).

ANEXO I — Entrevista con Álvaro Ballesteros Panizo.

Realizada el día 17 de noviembre de 2022.

Álvaro Ballesteros es Abogado del Estado desde el año 2014. Entre 2016 y 2020 fue Letrado (référéndaire) en el gabinete de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Desde noviembre de 2021, es Agente del Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Pregunta: Desde tu experiencia como Letrado en el Tribunal de Justicia, ¿qué percepción tuviste respecto del papel del Tribunal dentro del sistema institucional de la Unión Europea? Dicho de otro modo ¿crees que el TJUE es considerado en Bruselas como una institución de calado político?

Respuesta: El Tribunal de Justicia, más que ser «pro-Unión» es una institución que se caracteriza por ser «pro-Derecho», y por ello tiene un papel muy importante. El actual presidente del Tribunal, Koen Lenaerts, cita en un artículo a Robert Lecourt, presidente del mismo durante los años 60, cuando se preguntaba qué habría sido de la Unión sin las sentencias del Tribunal de Justicia (en concreto, sentencias de esa época como *Costa contra Enel* y *Van Gend & Loos*), para acabar concluyendo que en ese supuesto la Unión sería tan sólo un acuerdo comercial más.

Sin embargo, desde ese momento y posteriormente, la Unión se ha ido desarrollando y es mucho más que una unión comercial, puramente económica: es una unión de Derecho. El papel preponderante del Tribunal de Justicia en este sentido se debe a que, en el avance de la Unión, han jugado un papel esencial dos principios creados por él que nunca se han recogido en los Tratados constitutivos. Por un lado, que el Derecho de la Unión está, en caso de conflicto, por encima del Derecho de los Estados (principio de primacía) y por otro, que es directamente aplicable en los mismos (principio de eficacia directa). Además, estos principios tuvieron la consecuencia, reconocida en la sentencia *Simmenthal*, de que los jueces nacionales pueden llegar a inaplicar una norma estatal si es contraria al Derecho de la Unión.

Estos dos principios dan la medida de la importancia del Tribunal como institución, aunque no estuviera inicialmente prevista en los Tratados. La Unión ha avanzado a pasos agigantados gracias a unos principios consagrados jurisprudencialmente, que van más allá de lo previsto en el propio Derecho positivo de la Unión.

P: ¿Cómo crees que ha evolucionado la incidencia de la jurisprudencia del TJUE en la práctica judicial nacional, es decir, a la hora de dar una solución jurídica a casos que se plantean inicialmente en tribunales estatales?

R: Ha crecido, sin duda. La importancia que se le da al Derecho de la Unión en la carrera de Derecho o en la oposición [para la Abogacía del Estado] no es proporcional a la relevancia que tiene en la práctica diaria. Y es que el Derecho de la Unión no es una rama más del Derecho, como el civil o el mercantil, sino que está presente en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico. Se ha llegado a afirmar que es una «fuente del derecho». Además, a esa incidencia creciente se le suman casos mediáticos de gran repercusión social.

Para ilustrar esta trascendencia, cabe mencionar la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, que ha entendido que existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en un caso en el que el Tribunal Supremo rechazó plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE¹¹².

En todo caso, es evidente que depende del sector del Derecho de que se trate, pero incluso en sectores menos armonizados, donde predomina el *soft-law*, esa incidencia está ahí. Por eso, aunque hemos vivido en cierta medida a espaldas de su importancia, se pone de manifiesto en asuntos en los que se ve claramente que lo que se decide en Luxemburgo influye directamente en la vida de la gente. Por ejemplo, en los casos de derechos de los consumidores (como las cláusulas suelo), o, por citar otros asuntos de actualidad, el relativo a las VTC y a los taxis: todo un sector económico, integrado por taxistas que prestan sus servicios en un municipio determinado, pero cuya suerte depende de que el TJUE, a raíz de una pregunta planteada por un tribunal de Barcelona, dijese si se aplica la Directiva de Movilidad o la Directiva de Servicios de la Sociedad de la Información. Esto hace que un taxista, en este caso, esté enterado de lo que decide el Tribunal de Justicia de la Unión porque le influye en su trabajo. Por lo tanto, yo creo que existe una apreciación cada vez mayor por parte de los propios ciudadanos de la labor del Tribunal.

P: En línea con lo anterior, ¿consideras que los operadores jurídicos —jueces, fiscales, Abogados del Estado u otros cuerpos de la Administración con competencias en materia de justicia— han asimilado plenamente esa jurisdicción supranacional del TJUE? ¿O existe aún algún tipo de resistencia?

¹¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2019.

R: Creo que sí, que está totalmente asumido. Aunque en cierta medida el Tribunal de Justicia tensa la estructura jurisdiccional de los Estados miembros, esas tensiones o resistencias se plantean en la arquitectura de los órganos jurisdiccionales nacionales. Es decir, puede ocurrir que el Tribunal Supremo (en nuestro país o, en otros Estados, su respectiva Corte Suprema) dicte una jurisprudencia como intérprete supremo del ordenamiento jurídico, y, si estamos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, pueda ser cuestionada por un Juzgado de Primera Instancia planteando una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. El TJUE no entra a valorar el derecho nacional, pero sí puede considerar que la interpretación hecha por una Corte Suprema no se ajusta a la interpretación última que le da el Tribunal al Derecho de la Unión, y eso puede tener repercusiones.

En este sentido, yo creo que la tensión no es tanto en los operadores jurídicos. Los jueces españoles, por ejemplo, lo tienen plenamente asumido. De hecho, como puede verse en las estadísticas que publica anualmente el TJUE, España es de los primeros países en cuanto al planteamiento de cuestiones prejudiciales, lo que pone de manifiesto el grado de consciencia de los jueces nacionales. Las cuestiones prejudiciales planteadas por España han dado un importante impulso, particularmente, a asuntos relativos a los derechos de los consumidores o al derecho laboral. Por tanto, las tensiones se generan por la propia configuración de los órganos judiciales, lo que ha ocurrido también en otros países, como el polémico caso del Tribunal Constitucional de Alemania en relación a la compra de deuda por el Banco Central Europeo. En este caso, el Tribunal Constitucional alemán dijo que el TJUE se había pronunciado *ultra vires*, es decir, más allá de lo permitido. Esto produjo una situación tan excepcional como que el Tribunal de Justicia emitiera una nota de prensa recordando el principio de primacía y la propia función del Tribunal.

En otros operadores, como los abogados, existe también una consciencia cada vez mayor. Aunque la cuestión prejudicial es una competencia única del juez, y por tanto es quien decide si la plantea en última instancia, en muchos casos se tramita a raíz de una propuesta de parte ante las diferencias interpretativas que pueden surgir en un caso con respecto al Derecho de la Unión.

P: ¿Y crees que esa labor, o esa posición, del TJUE es valorada positivamente por un lado, por estos operadores jurídicos y, por otro lado, por el conjunto de la sociedad?

R: Creo que, en la medida en que los asuntos que más se han dado a conocer del Tribunal de Justicia en los últimos años son relativos a cuestiones de consumidores y usuarios y de derecho laboral, la valoración es efectivamente positiva. El Tribunal proporciona una protección muy amplia, que favorece a los ciudadanos, aunque las sentencias pueden tener consecuencias significativas y por ello, en ocasiones, ha procurado limitar los efectos de las mismas. Otros asuntos quizá

se han valorado menos, pero probablemente porque no se ha transmitido bien lo que era objeto de juicio, como por ejemplo algunos casos relacionados con los gravísimos sucesos del año 2017, «el procés», en los que realmente el TJUE no valora la existencia de un delito, sino que se pronuncia sobre la condición de eurodiputado de algunos de los implicados o sobre cómo debe interpretarse una norma de derecho de la Unión como es la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Estos casos pueden generar cierto desapego o incompreensión, pero en general considero que la valoración social es positiva. El Tribunal de Justicia aparece como una institución que unifica la aplicación del Derecho desde una perspectiva garantista.

Por otro lado, y por dar otra visión, también existe la percepción, como en el caso del Tribunal Constitucional alemán, de que el TJUE, o más en general, la propia Unión Europea, hacen avanzar el derecho de la Unión son como en una «pendiente resbaladiza», en la que desde unas competencias iniciales el campo de actuación va ampliándose progresivamente. El llamado efecto «spill-over». Algún autor ha hablado del TJUE como un «tribunal constituyente», en el sentido de que, a falta de un poder constituyente en Europa, el Tribunal ha ido asentando la propia dimensión constitucional de la Unión.

P: El TJUE conoce progresivamente de más asuntos, habida cuenta el aumento de las materias que abarca el propio Derecho de la Unión. A este respecto ¿crees que actualmente la configuración y los recursos del Tribunal de Justicia y del Tribunal General son suficientes para atender su carga de trabajo?

R: El Tribunal ha ido adaptándose. Cuando se crea, hace 70 años, lo componían siete jueces y, a medida que han ido creciendo tanto la Unión como las competencias que ha asumido, mediante la reforma de los Tratados o por ese efecto de «spill over», se ha ido transformando. Con la entrada de nuevos Estados miembros, se aumentaba correlativamente el número de jueces hasta que se constató que la carga de trabajo del Tribunal había crecido demasiado y que esto le impedía centrarse correctamente en su función de garantizar la unidad del Derecho de la Unión. Es entonces cuando se plantea la creación del Tribunal de Primera Instancia, que se hace efectiva en 1988¹¹³ y que posteriormente se incorpora a los Tratados. Por otro lado, con las sucesivas ampliaciones, y especialmente ante la de 2004, que iba a suponer la entrada de diez nuevos Estados en la Unión, se produce un incremento notable del número de funcionarios públicos de las instituciones, con lo que ello supone en cuanto al aumento de posibles reclamaciones de carácter laboral (cuestiones salariales, vacaciones, etc.). Frente a esta situación, que suponía un elevado consumo de los recursos del Tribunal, se

¹¹³ Decisión del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

decide crear el Tribunal de la Función Pública, que se prevé en el Tratado de Niza y se pone en marcha en 2005¹¹⁴.

Además, debido a consideraciones de eficiencia, por la duplicidad de gastos que conllevaba esta estructura, en 2015¹¹⁵ se decide suprimir el Tribunal de la Función Pública y se crea el Tribunal General, que asume sus funciones y las del Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal General, para atender este volumen de trabajo, ve duplicado el número de jueces que lo componen de manera progresiva, hasta llegar en 2021 al número actual de dos jueces por cada Estado miembro, hasta un total de 54. También hay que tener en cuenta la figura de los Abogados Generales, cuyo número se ha visto ampliado desde los ocho que prevé el Tratado hasta once, mediante una Declaración anexa al mismo.

Por último, también hay que tener en cuenta la posibilidad de introducir reformas en la distribución de competencias entre los dos órganos, como la que actualmente se está planteando en torno al conocimiento de las cuestiones prejudiciales, para permitir que el Tribunal General asuma las mismas en determinados supuestos, como prevé el artículo 256.3 TFUE que pueda hacerse. Veremos en que queda. En este mismo sentido, la reforma del recurso de casación realizada en 2020, que establece requisitos más estrictos para la admisión de supuestos en los que se resuelva sobre decisiones que ya han tenido respuesta en vía administrativa, y para los que se requiere demostrar lo que en España denominamos un «interés casacional».

En resumen, efectivamente el volumen de trabajo es cada vez mayor, pero el Tribunal de Justicia ha ido adecuándose a las circunstancias. Todo ello, con el objetivo de dar una respuesta más rápida y de mayor calidad al ciudadano de la Unión, como señalaba la Exposición de Motivos de la Decisión que creaba el Tribunal de Primera Instancia. Y también de permitir al Tribunal de Justicia centrarse en su función última, que es la de actuar en funciones de Corte Suprema o Constitucional, según la naturaleza de la materia.

P: En el supuesto de que la integración europea siga avanzando, y ello suponga una ampliación de los ámbitos materiales que puedan quedar sujetos al Derecho de la Unión, ¿consideras que sería necesario replantear la forma en que la jurisdicción del TJUE se incardina en las jurisdicciones nacionales de los Estados miembros?

R: Entiendo que, en base a lo expuesto, no es necesario realizar modificaciones en ese sentido. La aplicación del Derecho de la Unión está absolutamente garantizada tanto por los principios de primacía y efecto directo, como por el

¹¹⁴ Decisión del Consejo, de 2 de noviembre de 2004, por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

¹¹⁵ Reglamento (UE) 2015/2422.

papel del Tribunal y de los jueces nacionales como jueces de la Unión. La Comisión Europea refuerza este esquema mediante las competencias relativas al recurso por incumplimiento, en el que también interviene el Tribunal. Así, la interpretación, la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión están plenamente garantizadas por la estructura actual que recogen los Tratados.

ANEXO II — Panorámica del año del TJUE. Informe anual 2021 (extracto).

B | Las cifras clave de la actividad judicial

Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia conoce fundamentalmente de los siguientes procedimientos:

- **Peticiones de decisión prejudicial**, cuando un juez nacional tiene dudas sobre la interpretación de un acto adoptado por la Unión o sobre su validez. En tal caso, el juez nacional suspende el procedimiento que se sustancia ante él y somete el asunto al Tribunal de Justicia, que se pronuncia sobre la interpretación de las disposiciones de que se trate o sobre su validez. Una vez aclaradas sus dudas mediante la resolución dictada por el Tribunal de Justicia, el juez nacional puede resolver el litigio pendiente ante él. Para los asuntos que requieren respuesta en un plazo muy breve (por ejemplo en materia de asilo, control de fronteras, sustracción de menores, etc.), existe un **procedimiento prejudicial de urgencia («PPU»)**.
- **Recursos de casación**, interpuestos contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General. Mediante esta vía de recurso el Tribunal de Justicia puede anular las resoluciones del Tribunal General.
- **Recursos directos**, dirigidos principalmente a:
 - obtener la anulación de un acto de la Unión (**«recurso de anulación»**) o
 - declarar el incumplimiento del Derecho de la Unión por un Estado miembro (**«recurso por incumplimiento»**). Si el Estado miembro no se atiene a la sentencia en que se ha declarado el incumplimiento, un segundo recurso, denominado **«recurso por “doble incumplimiento”**», puede conducir al Tribunal de Justicia a imponerle una sanción pecuniaria.
- Solicitudes de **dictamen** sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo que la Unión prevea concluir con un Estado tercero o una organización internacional. Esta solicitud puede ser presentada por un Estado miembro o por una institución europea (Parlamento, Consejo o Comisión).



838

Asuntos planteados

Procedimientos
prejudiciales

567

entre ellos 9 PPU

Principales
Estados miembros
de origen de las
peticiones

Alemania	106
Bulgaria	58
Italia	46
Rumanía	38
Austria	37

Recursos directos

29

entre ellos

22

recursos por
incumplimiento y

1

recurso
por «doble
incumplimiento»

232

recursos de casación
interpuestos
contra resoluciones
del Tribunal General

12

solicitudes
de asistencia
jurídica



Si alguna de las partes no puede hacer frente a los gastos del proceso, puede solicitar asistencia jurídica gratuita.



772

Asuntos resueltos

Procedimientos
prejudiciales

547

entre ellos 9 PPU

30

Recursos directos
de los cuales

30

incumplimientos declarados
contra 11 Estados miembros

183

Recursos de casación
contra resoluciones
del Tribunal General

de los que

23

dieron lugar a la anulación de la
resolución del Tribunal General

1

Solicitud de dictamen

Duración medida
de los procedimientos

16,6 meses

3,7 meses

Duración media de
los procedimientos
prejudiciales de urgencia





1 113
Asuntos pendientes
a 31 de diciembre
de 2021

Principales materias tratadas	
Agricultura	24
Ayudas de Estado y competencia	115
Derecho social	64
Espacio de libertad, seguridad y justicia	136
Fiscalidad	80
Libertades de circulación y de establecimiento y mercado interior	77
Medio ambiente	45
Propiedad intelectual e industrial	49
Protección de los consumidores	63
Transporte	61
Unión aduanera	17



ANEXO III — Estadística de Eurojust 2021 (extracto).

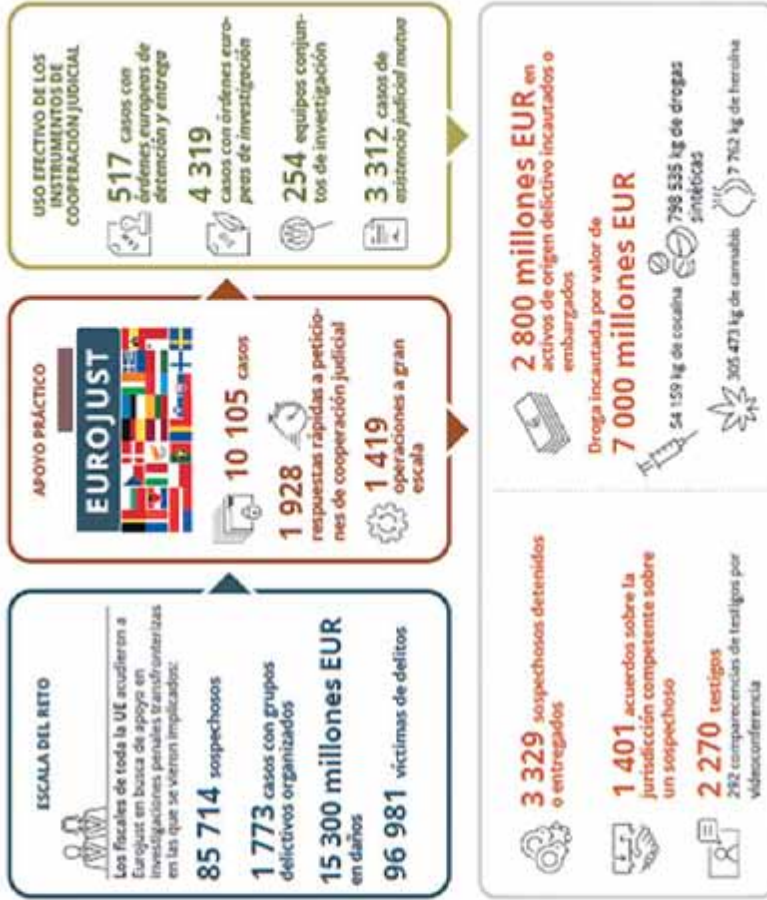
1. Resultados operativos en 2021

A medida que aumentaba la escala de los retos en 2021, también aumentaba el apoyo de Eurojust a las autoridades judiciales en la lucha contra los delitos transfronterizos graves.

Los resultados operativos de 2021 dan muestra de los beneficios de esta cooperación. Eurojust contribuyó a la detención de 3 329 sospechosos, a la incautación o embargo preventivo de 2 800 millones de euros en activos delictivos y a la incautación de estupefacientes por valor de 7 000 millones de euros.

Estos resultados operativos se lograron gracias a la cooperación transnacional entre autoridades judiciales facilitada por Eurojust, en estrecha colaboración con las fuerzas del orden y otros eslabones de la cadena de justicia penal.

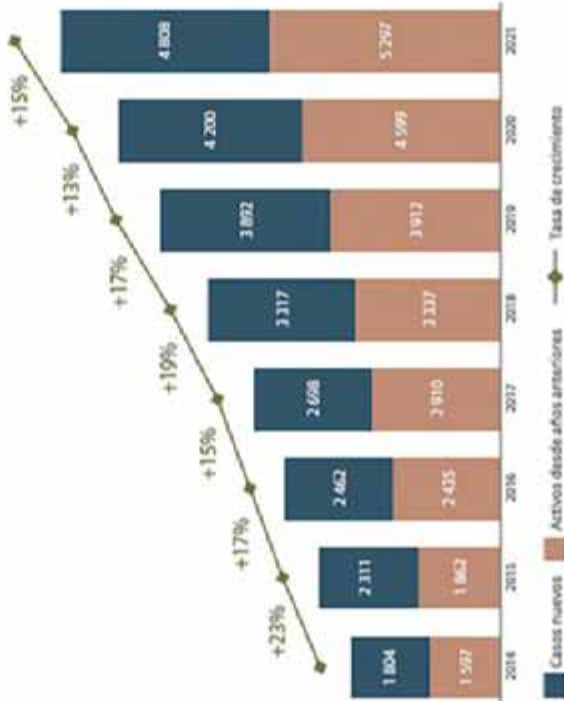
Nota: Algunos de estos resultados operativos se lograron a través de casos que se abrieron antes de 2021 y también se incluyeron en la información sobre los resultados operativos en el Informe anual de Eurojust de 2020. Los resultados de estos casos se incluyen de nuevo en el informe sobre 2021, ya que los casos estaban todavía en curso.



2. Asistencia operativa a medida en más de 10 000 casos

En 2002, año en que se creó Eurojust, la Agencia tramitó sus primeros 217 casos. Veinte años después, la Agencia ha prestado su apoyo en 10 105 investigaciones penales transfronterizas, con un aumento del 15 % en 2021 frente al año anterior. El trabajo de Eurojust sigue creciendo de año en año.

En 2021, algo menos de la mitad del total de casos (4 808) fueron de nueva apertura, a pesar de las difíciles circunstancias impuestas por la continuación de la pandemia. Los 5 297 casos restantes suponían casos en curso, abiertos en años anteriores, que la Agencia siguió apoyando en 2021.



Entre 2003 y 2016, el número de nuevos casos abiertos fue siempre superior al número de casos en curso. Esta tendencia ha cambiado desde 2017, y el número de casos en curso supera el número de casos nuevos por año, lo que refleja cómo muchas de las investigaciones cada vez más complejas que apoya Eurojust precisan asistencia continuada durante largos periodos.

2.1 Herramientas y servicios de información de Eurojust

Los profesionales de la justicia que abordan la delincuencia transfronteriza grave se benefician de las herramientas y los servicios que ofrece Eurojust para identificar rápidamente a la contraparte adecuada, intercambiar información de manera eficiente y resolver cuestiones prácticas para coordinar con éxito sus investigaciones.

Eurojust proporciona mecanismos complejos de asistencia y coordinación, que pueden combinarse según sea necesario para respaldar operaciones de importancia en cada etapa del proceso de justicia penal.

La Agencia:

- ▶ coordina investigaciones paralelas;
- ▶ organiza reuniones de coordinación de casos específicos;
- ▶ establece o financia equipos conjuntos de investigación (ECI) en los que las autoridades judiciales y las fuerzas de seguridad colaboren en investigaciones penales transnacionales; y
- ▶ planifica y respalda jornadas de acción conjunta, dirigidas en tiempo real a través de los centros de coordinación de Eurojust, para facilitar el desmantelamiento de los grupos de delincuencia organizada (GDO) gracias a la detención simultánea de infractores, registros de locales, audiencias de sospechosos o testigos e incautación de bienes a través de las fronteras.

En 2021, Eurojust prestó su apoyo en 457 reuniones de coordinación, en 22 centros de coordinación, con videoconferencias y nuevas soluciones híbridas que se añadieron a los formatos tradicionales de reuniones en persona. Una medida que se adoptó para permitir una presencia física limitada y segura fue equipar

Asistencia rápida para la detención inmediata del sospechoso de asesinato sueco en España



DELITO: El sospechoso estuvo presuntamente implicado en el homicidio accidental de una niña sueca de 12 años en una gasolinera de la ciudad de Botkyrka en el año 2020. El sospechoso formaba parte de un GDO de cinco personas que presuntamente buscaban asesinar a alguien de una red delictiva rival. Al parecer, la niña murió por accidente y el sospechoso huyó después a España.

ACCIÓN: Las autoridades españolas localizaron rápidamente al sospechoso en estrecha colaboración con sus homólogos suecos y lo tuvieron bajo vigilancia antes de que fuera detenido en julio de 2021.

PAPEL DE EUROJUST: Eurojust facilitó la rápida cooperación judicial entre las autoridades suecas y españolas para la detención inmediata del sospechoso del asesinato.

RECURSOS JUDICIALES: Gracias a la coordinación permanente a través de Eurojust, las autoridades españolas pudieron detener al sospechoso casi inmediatamente después de que la Fiscalía sueca emitiera una orden europea de detención y entrega (OEDE). La orden se transfirió inmediatamente a España gracias a la rápida coordinación entre las delegaciones de Suecia y España en Eurojust, lo que contribuyó a la rápida detención del sospechoso por parte de las autoridades españolas.

completamente una de las salas de reuniones de coordinación de Eurojust para que pudiera servir también de centro de coordinación. Esta sala se utilizó en varias ocasiones durante la pandemia para garantizar la continuidad del apoyo vital que se necesitó durante estos complejos días de acción. Las herramientas y los servicios que se proporcionaron gracias a estas reuniones y centros resultaron cruciales para garantizar la justicia en un gran número de casos tramitados por Eurojust en 2021.

Eurojust también ofrece respuestas rápidas, a veces en cuestión de horas, para respaldar a las autoridades judiciales en casos urgentes. Para casos que requieren

una acción inmediata, las delegaciones nacionales en Eurojust ofrecen servicios de guardia las 24 horas del día, los 7 días de la semana, los 365 días del año. Entre estos servicios se incluye prestar asistencia a las autoridades nacionales para que puedan ponerse en contacto con sus homólogos correspondientes en otros países, comprender los requisitos legales y preparar solicitudes de cooperación judicial de acuerdo con la legislación nacional.

En 2021, Eurojust prestó apoyo en 1 928 casos mediante respuesta rápida.

2.2 Apoyo a 254 equipos conjuntos de investigación

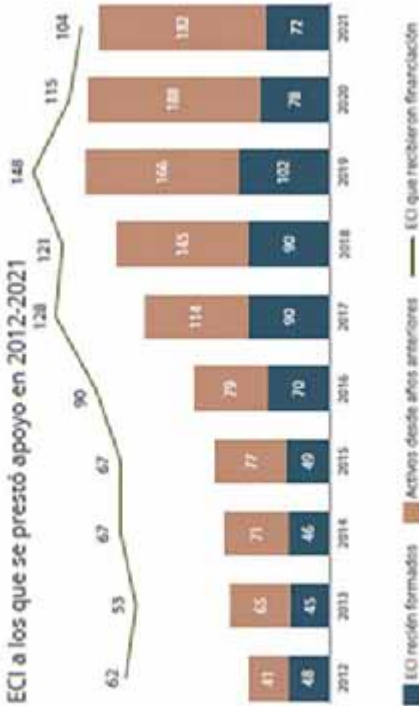
En 2021, Eurojust prestó apoyo jurídico, financiero y operativo a 254 ECI. En 2021, se establecieron 72 ECI y 182 estaban activos desde años anteriores. Los ECI activos en 2021 se centraron en una amplia gama de tipos de delitos, predominantemente la estafa y el fraude, el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos.



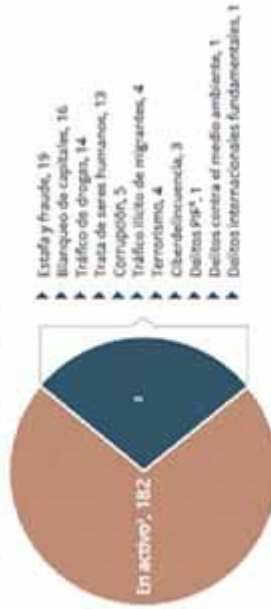
2.2.1 Financiación de los ECI

En 2021, 104 de los ECI en activo también recibieron financiación de Eurojust, entre los cuales 42 ECI se habían creado en 2021. La financiación cubrió los gastos de viaje y alojamiento, interpretación y traducción, y el traslado de los elementos incautados durante las operaciones del ECI. Como parte de sus actividades de

ECI a los que se prestó apoyo en 2012-2021



ECI a los que se prestó apoyo en 2021¹



¹ La asistencia de Eurojust a los ECI comprende el apoyo financiero y operativo. De los 264 ECI que recibieron asistencia, 184 recibieron financiación de Eurojust.
² En enero de 2022, debido a la naturaleza continua de los casos, estas cifras pueden cambiar después del período de elaboración del informe.
³ Un ECI puede tratar más de un tipo de delito.
⁴ Delitos contra los intereses financieros de la Unión Europea sobre los cuales Eurojust conserva sus competencias.

financiación de los ECI, Eurojust también siguió prestando material a los ECI, como teléfonos móviles, ordenadores portátiles, impresoras móviles y escáneres.

En 2021 se destinó un presupuesto de 1.16 millones EUR a la financiación de ECI, con el fin de cubrir las necesidades monetarias que aún estaban afectadas por la pandemia. Durante dicho año, se recibieron 191 solicitudes de financiación, lo que no supuso un aumento en comparación con 2020, debido a la pandemia.

Para garantizar que el programa de financiación de ECI contaba con la capacidad de responder a las necesidades de los profesionales, Eurojust introdujo cambios en el mecanismo de financiación a lo largo de 2021, incluidas nuevas categorías de costes y financiación sin convocatorias de propuestas.

2.2.2 Nuevas categorías de costes para la financiación de ECI

Eurojust amplió su apoyo financiero para cubrir nuevos tipos de costes, entre ellos:

- ▶ conocimientos de especialistas;
- ▶ compra de equipos de bajo valor (*hardware, software*); y
- ▶ gastos de viaje, alojamiento o interpretación para víctimas y testigos.

2.2.3 Nuevo plan de financiación urgente de ECI

La financiación sin convocatorias de propuestas tiene por objeto conceder subvenciones a corto plazo, más rápidas y específicas, para actividades operativas urgentes o imprevistas de algún ECI, que no entran en el alcance del plan de financiación normal de Eurojust para los ECI, el cual conlleva convocatorias de propuestas. Con arreglo a este nuevo régimen de financiación, las solicitudes pueden presentarse en cualquier momento del año y se tramitan con rapidez. Esta opción de financiación responde a la necesidad de una mayor flexibilidad en el apoyo a las investigaciones transfronterizas.

El nuevo régimen de financiación se utilizó siete veces durante 2021. Se concedieron fondos por valor de 32 610 EUR, que se destinaron a diversos gastos relacionados con acciones operativas urgentes dentro de investigaciones transfronterizas.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La europeización de la política
exterior española hacia el conflicto palestino-israelí**

Santiago Tabuenca Muñoz

Madrid, diciembre 2022

DEDICATORIA

A la maravillosa 74ª Promoción.

«Tengo la profunda convicción de que la verdadera y honda europeización de España, es decir, nuestra digestión de aquella parte del espíritu europeo que pueda hacerse espíritu nuestro, no empezará hasta que no tratemos de imponernos en el orden espiritual a Europa, de hacerles tragar lo nuestro, lo genuinamente nuestro, a cambio de lo suyo, hasta que no tratemos de españolizar a Europa.»

Miguel de Unamuno, 1906

AGRADECIMIENTOS

Resulta harto difícil agradecer en unas breves líneas a las múltiples personas que, de forma directa o indirecta, han contribuido a la elaboración de la presente memoria y, por ende, a la finalización del curso selectivo de la 74ª Promoción de la Escuela Diplomática.

Todos aquellos que superamos la fase de oposición sabemos lo duro que es recorrer el camino para lograrlo. Lo sabemos nosotros, y también lo saben nuestras familias y amigos. Esta memoria es, indirectamente, el producto que dignifica, aún más si cabe, el encomiable aliento recibido de todos y cada uno de ellos a lo largo de los últimos años. De forma directa, no obstante, es necesario agradecer de manera individualizada, en primer lugar, al embajador Hansi Escobar, cuya dilatada experiencia, ha servido como respaldo y colchón de conocimiento a la hora de elaborar este trabajo. En segundo término, a Dimitris Bouris, profesor del Colegio de Europa que contribuyó en su día a transmitirme las nociones más básicas y los consejos más cruciales para poder realizar hoy este pequeño proyecto de investigación. Y, por último, a todo el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que, con las debidas diligencia y reserva, han contribuido de un modo esencial para proporcionar la coherencia necesaria a esta memoria.

Finalmente, me gustaría agradecer y sobre todo recordar, a todos aquellos amigos que continúan inmersos en esta travesía sin rumbo que es el duro pero bonito proceso de selección a esta gratificante y aún más bonita profesión que es la de la Carrera Diplomática.

RESUMEN

Debido a vínculos históricos y tradiciones compartidas, la política exterior española hacia Oriente Medio se ha regido siempre por la comprensión y el respeto a los diferentes pueblos y civilizaciones. Desde su adhesión a las Comunidades Europeas en 1986, España ha promovido un orden mundial basado en reglas, fundamentado en los principios del multilateralismo y en un férreo respeto al derecho internacional. Como Estado miembro de la Unión Europea (UE), el concepto de europeización permite explicar los cambios que ha experimentado España como consecuencia de las políticas comunitarias y hasta qué punto España ha influido en la propia UE haciendo modificar o matizar ciertas posturas europeas. El objetivo de esta memoria es analizar la interacción entre la política exterior española y la política exterior de la UE hacia Oriente Medio, evaluando cuál de ellas ha tenido un mayor impacto sobre la otra. Para ello, este trabajo aborda el caso del conflicto palestino-israelí. En concreto, la literatura sobre la europeización se relaciona con el desarrollo de la estrategia de diferenciación de la UE, que pretende excluir de los acuerdos celebrados entre Israel y la UE las actividades realizadas por empresas israelíes en los Territorios Palestinos. La conquista de territorios por parte de Israel desde 1967 se considera ilegal según el derecho internacional, ante el cual España y la UE están estrictamente comprometidas. Por tanto, los bienes y servicios producidos en los asentamientos israelíes en Cisjordania, los Altos del Golán o Jerusalén Este no tienen derecho a los beneficios incluidos en el Acuerdo de Asociación UE-Israel. Así, la diferenciación territorial se hace imprescindible para recordar reiteradamente qué territorios pertenecen legalmente a los israelíes y cuáles a los palestinos. A través de esta estrategia de diferenciación, de reciente creación durante la última década y aún en desarrollo, se puede observar si las preferencias de política exterior de los Estados miembros hacia el Proceso de Paz en Oriente Medio se han «europeizado». Por una parte, España ha conseguido trasladar sus preferencias a la UE a través de la «dimensión ascendente» de la europeización y también ha aceptado políticas específicas de la UE en el ámbito nacional gracias a la «dimensión descendente». Por otra parte, este trabajo proporciona un estudio más detallado sobre la intensidad con la

que se han «europeizado» las posiciones españolas, clasificando la europeización española en «iniciativa de políticas», «coordinación de políticas» y «adaptación de políticas». La parte empírica mostrará cómo se produce efectivamente la europeización. Las políticas específicas de la UE han requerido adaptaciones españolas, confirmando algunos casos de europeización descendente. No obstante, la evidencia muestra una mayor influencia de la dimensión ascendente y numerosos casos en los que la europeización tiene lugar mediante la «coordinación». La intensidad de la europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí varía, sin embargo, entre los distintos casos ofrecidos. Por último, a lo largo del trabajo se muestra una imagen global de la interacción constante entre la política exterior española y la de la UE.

INTRODUCCIÓN

Varias décadas de pertenencia al proyecto de integración regional más ambicioso del mundo tiene indudables implicaciones para los países que lo integran. Desde que España accedió a las Comunidades Europeas en 1986, ha experimentado varios cambios en su sistema político y en su economía, así como en su cultura y sociedad. Con resultados tan notables en muchos campos, cabe preguntarse si formar parte de la Unión Europea (UE) ha afectado igualmente a las relaciones exteriores de España con otros países. Por el contrario, se podría pensar que los planteamientos de la política exterior española antes de la adhesión no han estado condicionados ni han sido modificados por su pertenencia a la UE. Incluso, como se verá, podría existir la posibilidad de que la UE y los demás Estados miembros hayan llegado a aceptar como propias las opiniones y propuestas de España durante las últimas décadas.

Por ello, el objetivo de esta memoria es analizar en qué medida, bien España, bien la UE o ambas, han conseguido modificar o influir en las opiniones, preferencias y perspectivas de la otra, concretamente, en el ámbito de la política exterior. La teoría de la europeización es la herramienta que se utilizará para comprender y analizar los mecanismos puestos en juego en la elaboración de la política exterior a nivel europeo. Por un lado, comprender el fenómeno de la europeización es importante, ya que muestra el peso y la influencia real de los Estados miembros de la UE. Por otro lado, también es útil porque pone de manifiesto los verdaderos intereses que tienen los países concretos de la UE en relación con cuestiones específicas de política exterior.

En esta memoria, el caso del conflicto palestino-israelí servirá de ilustración para reconocer el verdadero impacto de la europeización en la política exterior española. En este marco, España persigue un interés específico ligado a sus vínculos históricos con ambas partes del conflicto: Israel y Palestina. Por ello, el caso de estudio retratará la relación y los avances existentes entre las posiciones españolas y las de la UE en el marco del Proceso de Paz de Oriente Medio.

Más concretamente, esta investigación abordará la controversia sobre la diferenciación territorial. La diferenciación de territorios es importante porque reconoce *de facto* el terreno que pertenece a Israel y aquel que pertenece a los palestinos. La Comisión Europea presentó recientemente una estrategia para la diferenciación entre los territorios israelíes y los Territorios Palestinos ocupados. En 2013 y 2015, la Comisión Europea aprobó dos documentos para tal fin, conocidos como «las directrices» y «la nota interpretativa sobre el etiquetado». El objetivo de dichos documentos es identificar los asentamientos israelíes en Cisjordania, que empezaron a construirse después de la guerra de 1967, como un terreno que no tiene derecho a beneficiarse de los acuerdos firmados entre la UE y el Estado de Israel. La evaluación de la posición de España en el diseño de la política de diferenciación de la UE marcará la parte central del trabajo de esta memoria.

El análisis del caso español adquiere una importancia renovada en el contexto actual, ya que algunos gobiernos de carácter conservador de los países europeos han decidido apoyar las tesis estadounidenses, adoptando una mayor permisividad con Israel. En un momento de turbulencias políticas en Oriente Medio, con cambios gubernamentales constantes en Israel, la UE se encuentra en una encrucijada en la que alcanzar un consenso político en relación con este conflicto se hace cada vez más complicado. España, por su parte, siempre ha tenido buenas relaciones con el mundo árabe, por lo que sus posiciones en el conflicto pretenden alcanzar una paz justa para los palestinos, sin dejar de garantizar la seguridad y estabilidad de Israel. Además, con la retirada del Reino Unido, España se ha convertido en la cuarta potencia de la UE, lo que, *a priori*, le da más influencia en la toma de decisiones de la UE; hecho que, además, puede verse reforzado en el marco de su próxima presidencia del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2023.

Por lo tanto, es esencial investigar la relevancia de España en los mecanismos actuales de la política exterior de la UE. En ese marco, más que una hipótesis propiamente dicha, esta memoria tratará de encontrar respuesta a dos preguntas fundamentales: ¿en qué medida ha influido la política exterior española en la PESC de la UE en el conflicto palestino-israelí? ¿Y en qué medida ha influido la PESC en la política exterior española en el mismo? Para ello, este trabajo se relacionará directamente con la teoría de Patrick Müller sobre la europeización de la política exterior. La investigación de Müller ha aportado importantes conocimientos sobre los casos de Francia, Alemania y el Reino Unido, pero los trabajos sobre España siguen siendo limitados. Por ello, una memoria sobre la europeización de la política exterior española hacia el Proceso de Paz de Oriente Medio es una herramienta fundamental para, desde un punto de vista académico, interpretar el actual equilibrio de poder en política exterior en el seno de la UE, y desde un punto de vista práctico, servir como base sobre la que trabajar en la

posible toma de decisiones futuras del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Adicionalmente, cabe señalar que la motivación que me ha llevado a escribir sobre este tema se fundamenta en que, con anterioridad al comienzo de la preparación de la oposición a la Carrera Diplomática, tuve la oportunidad de familiarizarme con el conflicto palestino-israelí gracias a mi puesto de colaborador en la Dirección General para el Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; a un corto pero fructífero periodo de prácticas en Jerusalén; y a mi paso por el Colegio de Europa, donde pude investigar en profundidad sobre el Proceso de Paz de Oriente Medio y el papel de España en el mismo, investigación que sirve como base para la elaboración y redacción de la presente memoria.

Por último, y como orientación al lector para la comprensión adecuada del trabajo, el mismo se ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se sitúa la presente introducción; en segundo lugar, se realiza una breve mención a la metodología; en tercer lugar, se expone el marco teórico existente de la europeización; en cuarto y quinto lugar, se presenta tanto el rol de la UE, primero, como el de España, después, en relación con el conflicto; y en sexto lugar, se elabora el caso de estudio. Por último, el trabajo cierra con unas conclusiones que se incluyen al final del mismo.

Capítulo I

METODOLOGÍA

1. Planteamiento metodológico

Esta memoria ilustra el impacto que el hecho de ser Estado miembro de la Unión Europea (UE) tiene en la política exterior española, así como las consecuencias que la pertenencia de España a la UE tiene para el desarrollo del proyecto comunitario, especialmente en su vertiente de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Para ello, se utiliza el concepto de europeización, que se explicará con detalle en el siguiente capítulo, a través del cual se evalúa si la UE se ve influenciada por las preferencias de la política exterior española o si, por el contrario, la UE influye en las prácticas españolas en política exterior. Como se verá, la primera es conocida como dimensión «ascendente» de la europeización y la segunda como dimensión «descendente». Ambas expresiones provienen de la literatura anglosajona donde las dos dimensiones de la europeización se denominan: «*bottom-up*» y «*top-down*» o «*uploading*» y «*downloading*», respectivamente.

El marco teórico incluirá, pues, el concepto de europeización. Este concepto, que en este trabajo tratará específicamente de la política exterior, intenta explicar en general la interrelación e interacción entre las políticas de la UE y las de los Estados miembros. Esto se debe a que, por una parte, la construcción e integración del proyecto europeo ha estado influenciada por los intereses nacionales; mientras que, a su vez, la integración europea ha dado forma a las políticas internas de los Estados miembros. Se trata de un proceso continuo que se ha ido desarrollando a lo largo de los años y que aún hoy tiene relevancia.

Cada vez más estudios intentan explicar las acciones de la UE en materia de relaciones internacionales a través de la óptica de la europeización, ya que la

acción exterior de la UE está íntimamente relacionada con las acciones exteriores de sus Estados miembros. Así, la europeización ofrece una forma de explicar cómo se concilian y alinean los intereses de la UE con los objetivos que persiguen los Estados individuales. A efectos de esta memoria, la europeización se aplicará concretamente al caso de la política exterior.

Con dicho marco, para entender el impacto real que tienen las políticas españolas en la PESC de la UE y viceversa, esta memoria se centra en el papel de la UE en el Proceso de Paz de Oriente Medio (PPOM) o, más ampliamente, en el conflicto palestino-israelí. Para ello, este trabajo utilizará principalmente la teoría de Patrick Müller sobre la europeización de la política exterior, que no obstante se adaptará ligeramente para el caso de España. Dicha adaptación se explicará con más detalle en el subcapítulo de operacionalización de la literatura. Además, la medición sobre el cumplimiento o no de la teoría se hará respondiendo a ciertas preguntas que se expondrán posteriormente.

Por tanto, respondiendo a las preguntas expuestas en el marco teórico, este trabajo analiza en qué medida se «europeizan» las preferencias políticas de la UE y de España. La naturaleza cualitativa de las preguntas requiere una metodología de investigación cualitativa, para lo cual es fundamental el siguiente método de obtención de información.

2. Obtención de información

Para la dimensión ascendente, se compararán posiciones históricas de España y de la UE, así como informes oficiales que reflejen la evolución de ambas posturas hacia el PPOM. Así, se podrá comprobar si la UE ha adoptado el discurso. En el caso de España, se consultarán fuentes primarias de la Presidencia del Gobierno, los diferentes ministerios y el Parlamento español. En el caso de la UE, la evaluación se centrará en fuentes primarias del Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el alto representante para Asuntos Exteriores, la Comisión y otras instituciones, además de la legislación comunitaria.

En cuanto a la dimensión descendente, consultando las mismas fuentes se podrá aclarar si se produjo el proceso inverso, siendo España la que adoptó iniciativas comunes de la UE y la que, por tanto, adaptó sus propios procesos y funcionamiento internos.

Además, las fuentes secundarias serán también de suma importancia. En particular, en el marco teórico, se consultan autores internacionales para explicar los conceptos de integración europea, europeización y deseuropeización, su evolu-

ción, sus matices y su aplicación a la política exterior, en general, y al conflicto palestino-israelí, en particular. En la parte descriptiva, se hace hincapié en historiadores y autores españoles, que ayudan a respaldar las evidencias de la posición histórica de España con respecto al PPOM.

Por último, entrevistas con funcionarios, académicos y expertos en el ámbito de la política exterior de la UE y de España completan el conjunto de fuentes de esta memoria.

3. Caso de estudio: selección y justificación

El conflicto palestino-israelí es un contencioso de larga duración, muy enmarañado. Seleccionar un único caso de estudio a través del cual estudiar la europeización de la política exterior española no es fácil. Esto se debe al hecho de que el PPOM es un tema controvertido que crea enormes divergencias en todo el mundo, también dentro de la UE. Con todo, la política exterior hacia Oriente Medio puede servir como un buen indicador de lo poderosa que es la europeización, ya que, si fuera un tema de política exterior secundario, a los Estados no les importaría adaptar su posición a la de la UE con mayor facilidad. De ahí que para este conflicto se puedan seleccionar muchos casos para estudiar las adaptaciones que se producen en el seno de la UE y entre los Estados miembros.

El caso de la diferenciación territorial y el etiquetado ofrece la posibilidad de elaborar un análisis exhaustivo sobre la evolución de esta estrategia específica de la UE. El objetivo de la política de diferenciación es distinguir entre los territorios que forman parte de Israel y los que se anexionaron ilegalmente tras la guerra de 1967. Así, los bienes producidos y las actividades realizadas por Israel en los territorios ocupados recibirán un trato diferente al de los producidos dentro de las fronteras israelíes reconocidas. Si bien el ámbito jurídico de dicha política corresponde a la Comisión Europea, debido a sus competencias en Política Comercial Común, la aplicación práctica corresponde a los Estados miembros. Además, la iniciativa y el desarrollo de la estrategia han contado con diferentes grados de apoyo entre los Estados, lo que hace de este caso un ejemplo óptimo para evaluar la europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí.

4. Pregunta de investigación

Como se mencionaba, en esta memoria se ha decidido sustituir la formulación de una hipótesis por la formulación de una doble pregunta de investigación:

¿En qué medida ha influido la política exterior española en la PESC de la UE hacia el conflicto palestino–israelí? ¿Y en qué medida ha influido la PESC en la propia política exterior española?

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

1. La integración europea y el nacimiento de la europeización

El proceso de integración europea comenzó como la solución pragmática de los padres fundadores para evitar otra guerra en Europa tras la destrucción generada por la Primera y la Segunda Guerra Mundial. La decisión fue comenzar con una integración económica como camino para lograr después una integración política que cobraría impulso con el tiempo. La integración económica se convirtió, pues, en un requisito previo para la integración política¹. Sin embargo, sólo separando la una de la otra fue posible integrar diferentes sistemas jurídicos, órdenes económicos, administraciones e instituciones nacionales en un mercado europeo supranacional.²

Así, la integración europea tuvo un impacto innegable en sus Estados miembros en un proceso que ha sido descrito por dos principales teorías: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Ambos enfoques se han utilizado para explicar el proceso de integración europea y la serie de «decisiones cruciales» de las Comunidades Europeas.³ Estas decisiones pasaron de la idea inicial puramente económica que surgió en los Tratados de París y Roma de 1951 y 1957, respectivamente, al establecimiento de una entidad supranacional con un abanico más amplio de competencias e instituciones unificadas mediante el Tratado de Bruselas de 1965, el Acta Única Europea de 1986 y las oleadas de adhesiones que acabaron incorporando a la UE al Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Portugal y España.

¹ MAJONE, G. (2006), «The common sense of European integration», *Journal of European Public Policy* 13, nº 5, pp. 607-626.

² Ibid.

³ MOGA, T.L. (2009), «The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process», *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 1, nº 3, pp. 796-807.

Hasta el Tratado de Maastricht de 1992, que creó la Unión Europea como tal, el mundo académico centró su trabajo en la comprensión de la UE⁴ como tal —sus instituciones, aspiraciones y objetivos— a través del concepto teórico de integración europea.⁵ Hoy, a pesar del Brexit, la UE ha llegado a albergar a 27 Estados miembros. Con este aumento progresivo, más investigadores se han interesado por cómo el proceso de integración ha influido en las políticas, las instituciones y los asuntos políticos a nivel nacional de los Estados miembros: sobre cómo la UE ha obligado a los Estados miembros a adaptarse.⁶ Por tanto, la conversación se orienta a través de teorías de ámbito nacional hacia los efectos de la integración europea en las prácticas de los Estados. Estas teorías se denominan teorías de la europeización, que se producen como resultado de la integración.

2. El concepto de europeización

Para el desarrollo de este trabajo, conviene resaltar la división de Bandov y Kolman acerca de los distintos enfoques de la europeización que distinguen dos grupos de autores.⁷ Por un lado, se encuentran los autores que entienden la europeización como un fenómeno descendente —cuando la UE obliga a los Estados miembros a adaptarse. Por otro, autores distintos observan la europeización como un fenómeno ascendente— cuando los Estados miembros trasladan sus preferencias al nivel de la UE.⁸

De este modo, existe la perspectiva que afirma que la europeización es un proceso que se produce una vez se crean las instituciones de la UE. Este hecho fue identificado por primera vez en 1994 por Ladrech, quien definió la europeización como «un proceso incremental de reorientación hasta el punto en que la dinámica política y económica de la UE se convierte en parte de la lógica organizativa y de elaboración de políticas nacionales».⁹ Radaelli, por su parte, refuerza la idea centrada en la respuesta adaptativa al afirmar que la europeización desencadena procesos («formas de hacer las cosas») a través de los cuales

⁴ El término UE se utiliza generalmente en esta memoria para referirse indistintamente a las Comunidades Europeas (antes del Tratado de Maastricht) y a la Unión Europea (después del Tratado de Maastricht).

⁵ DE JONG, C. (2017), «The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch Foreign Policy Preferences towards the Israeli-Palestinian Conflict», *Universidad de Amsterdam*, pp. 6-11.

⁶ BÖRZEL, T. y RISSE, T. (2000), «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change», *European Integration online Papers* 4, nº 15, pp. 394.

⁷ BANDOV, G. y KOLMAN, N.H. (2018), «Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process», *Cadmus Journal* 3, nº 5, pp. 134-135.

⁸ Entre autores del primer grupo se encontrarían Ladrech o Radaelli. Entre autores del segundo se encontrarían Risse, Cowles, Caporaso o Börzel.

⁹ LADRECH, R. (1994), «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France», *Journal of Common Market Studies* 32, nº 1, pp. 69-88.

se transforma el Estado.¹⁰ Ambas definiciones ponen el acento en la forma en que los Estados miembros reaccionan a las exigencias de la UE realizando procesos de modificaciones estructurales internas—enfoque descendente.

En la obra de Risse, Cowles y Caporaso, el concepto de europeización está más alineado con el establecimiento y la evolución de diferentes instancias de gobernanza a nivel UE. Esta institucionalización pretendía regularizar el proceso de resolución de problemas políticos mediante la creación de un sistema fiable de normas en la UE.¹¹ En otros casos, también, Börzel observa que los Estados miembros han hecho intentos proactivos de exportar sus preferencias políticas nacionales al nivel europeo—enfoque ascendente.¹²

Para todos estos autores, el concepto se utilizó para explicar los efectos que la pertenencia a la UE suponía para sus Estados miembros, principalmente en relación con la política interior. Sin embargo, el término europeización se ha aplicado mucho menos a la política exterior. Ninguno de los conceptos anteriores parece ser lo suficientemente útil para un ámbito tan especial como el de la política exterior, en el que hay mucho más intercambio entre las iniciativas y decisiones de la UE y de los Estados miembros. En la PESC, no existe una «cadena de mando clara y vertical, en la que la política de la UE desciende de Bruselas a los Estados miembros».¹³

Por consiguiente, en un camino intermedio entre las dimensiones ascendente y descendente, se puede encontrar el término más preciso en lo que respecta a la política exterior. Este fenómeno simultáneo de europeización ascendente y descendente ha sido calificado por algunos autores como bidireccional, multidireccional o circular.¹⁴

Así pues, la europeización de la política exterior tendría la forma de un proceso interactivo de adaptación tanto para la UE como para sus Estados miembros en el que tienen lugar simultáneamente las dimensiones ascendente y descendente. Además, dado que en este ámbito político concreto sigue habiendo un peso intergubernamental importante en el que se necesita el consenso en la mayoría

¹⁰ RADAELLI, C.M. (2000), «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online Papers* 4, nº 8, pp. 1-27.

¹¹ COWLES, M.G., RISSE, T. y CAPORASO, J. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, pp. 1-21.

¹² BÖRZEL, T. (2002), «Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40, nº 2, pp. 197.

¹³ BULMER, S.J. y RADAELLI, C.M. (2004), «The Europeanisation of National Policy?», *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 1, pp. 1-17.

¹⁴ DYSON, K. y GOETZ, K.H. (2003), «Living with Europe: power, constraint, and contestation», en DYSON, K. y GOETZ, K.H. (comp.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.

de las decisiones, el proceso de europeización ocurre de forma más voluntaria.¹⁵ Los países de la UE son los encargados de establecer la posición que acabará por obligarlos. En consecuencia, la presión para adaptarse en política exterior es diferente a la de cualquier otro ámbito político de la UE en el que las decisiones se toman a nivel comunitario.¹⁶

Esta concepción de la europeización como un proceso simultáneo y recíproco adquiere especial importancia en el caso de la política exterior de la UE hacia el Proceso de Paz de Oriente Medio. Como se explicará con más detalle en los siguientes capítulos, el conflicto palestino-israelí es un tema que provoca divisiones. La UE encuentra muchas dificultades para alcanzar posiciones comunes en relación con los distintos acontecimientos que se van produciendo. Las votaciones en las Naciones Unidas, la decisión estadounidense de trasladar la embajada de Estados Unidos (EEUU) a Jerusalén, la condena de la expansión de los asentamientos israelíes, el «Acuerdo del Siglo» y los «Acuerdos Abraham» del presidente Donald Trump o las últimas escaladas de violencia, han empeorado el entorno de un contexto ya complejo. La europeización puede, por tanto, proporcionar una certera imagen sobre la complejidad de la toma de decisiones en materia de la PESC.

3. La aplicación de la europeización a la política exterior

El concepto de europeización, aunque en un primer momento se utilizó simplemente para analizar las consecuencias que la pertenencia a la UE tenía sobre los asuntos domésticos de los países europeos, amplió su alcance posteriormente y hoy es utilizado cada vez más por muchos autores para el estudio de la política exterior.¹⁷ La europeización trata así de explicar la interrelación que une la elaboración de la política exterior de la UE con la de los Estados miembros, poniendo de relieve las circunstancias que influyen en la evolución de las políticas exteriores nacionales.¹⁸ Los anteriores intentos teóricos de estudiar la política exterior de la UE, como la «bruselización» o la «europificación», se centraban únicamente en el enfoque descendente, mientras que la europeización adopta un enfoque más holístico en relación con la política exterior.¹⁹

¹⁵ MÜLLER, P. (2012), *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of national foreign policy*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 16-18.

¹⁶ ALECU DE FLERS, N. y MÜLLER, P. (2010), «Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms», *Paper prepared for the GARNET Conference*.

¹⁷ WONG, R. y HILL, C. (2011), «Introduction», en WONG, R. y HILL, C. (comp.), *National and European foreign policies: Towards Europeanization*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 1.

¹⁸ MÜLLER, P. (2013), «The Europeanization of France's foreign policy towards the Middle East conflict from leadership to EU accommodation», *European Security* 22, nº 1, pp. 113-128.

¹⁹ WONG, R. y HILL, C., *Op. cit.*, pp. 2-3.

La PESC se modificó fundamentalmente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Además de establecer el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), crear el rol del alto representante y vicepresidente de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARVP) y dotar a la UE de personalidad jurídica internacional, también acabó con el sistema de pilares que existía desde Maastricht.²⁰ Esta modificación ha colocado todas las atribuciones de la política exterior de la UE bajo el paraguas de la configuración de la Acción Exterior.²¹ Sin embargo, a pesar de los efectos que los nuevos cambios aportaron a la construcción de la política exterior tanto europea como nacional, el núcleo de la PESC sigue siendo intergubernamental, tal y como se infería en el pasado con la definición de Tonra de la europeización de la política exterior: «una transformación en la forma en que se construyen las políticas exteriores nacionales, en los modos y roles, y en la consiguiente internacionalización de las normas y expectativas que surgen de un complejo sistema de elaboración colectiva de políticas europeas».²²

El hecho de que los gobiernos de los Estados miembros de la UE sean los que deciden por unanimidad las acciones de política exterior no significa que el estudio de este fenómeno a través de la europeización carezca de valor. Más bien, sólo implica que la europeización no está dirigida por un ámbito político específico de la UE, entendiéndose, sin embargo, como un proceso voluntario y no jerárquico.²³ En términos generales, en toda la literatura sobre la europeización de la política exterior, los académicos coinciden en que existe una tendencia de los Estados miembros a actuar con una actitud de «Europa importa» en el marco de sus políticas exteriores.²⁴

Además, cabe mencionar que la europeización no sólo se ha utilizado para analizar el impacto de la pertenencia a la UE en sus Estados miembros y viceversa. Algunos autores han ido más allá de las fronteras de la UE para ofrecer aplicaciones adicionales al impacto que la UE tiene en su dimensión exterior, principalmente en su vecindad. Bouris y Kyris proponen la utilización del concepto de

²⁰ El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 creó un sistema de distribución de competencias basado en tres pilares que daban cabida a tres ámbitos políticos independientes: Comunidades Europeas, Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior. Mientras que en el primer pilar las decisiones se tomaban a nivel de la UE según el método comunitario, el segundo y el tercer pilar se encontraban bajo soberanía nacional y sus decisiones se tomaban a nivel de los Estados miembros de la UE según el método intergubernamental.

²¹ EECKHOUT, P. (2011), *EU external relations law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-189.

²² TONRA, B. (2000), «Denmark and Ireland», en MANNERS, I. y WHITMAN, R.G. (comp.) *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press, pp. 229.

²³ BULMER, S.J. y RADAELLI, C.M., *Op. cit.*, pp. 7.

²⁴ ALECU DE FLERS, N. y MÜLLER, P. (2012), «Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues», *Journal of European Integration* 34, nº 1, pp. 19-35.

europización hacia los Estados que carecen de reconocimiento internacional.²⁵ Esta vertiente, aunque no esté directamente relacionada con el objetivo de esta memoria, no deja de ser relevante, ya que la estatalidad de los Territorios Palestinos es cuestionada para parte de la comunidad internacional. Así, dentro de esta aplicación específica de la europeización, el compromiso de la UE con Palestina puede haber tenido un impacto en el asentamiento institucional del Estado palestino al tener influencia en el desarrollo de sus prácticas y políticas.²⁶

Por último, en los últimos años se ha producido una evolución de la europeización hacia una nueva corriente de pensamiento: el concepto de deseuropeización. Müller, Pomorska y Tonra han adoptado recientemente el término como explicación relevante para el ámbito de la política exterior. Describen la deseuropeización como «una realidad contemporánea en la que la elaboración de la política exterior de la UE va a contracorriente de ciertos valores/intereses declarados por los Estados miembros, en la que éstos están menos dispuestos a participar en la elaboración de políticas colectivas y en la que los resultados de dicha elaboración son, en ocasiones, explícitamente socavados por la práctica de los Estados miembros».²⁷ Este nuevo concepto, sin entrar directamente en el ámbito de análisis de esta memoria, es interesante para las cuestiones o conflictos internacionales en los que los Estados miembros tienen opiniones y preferencias diferentes o apoyan a facciones distintas. Las tendencias actuales de la política interna, con algunos partidos políticos en el poder con ideales más populistas o nacionalistas, han cuestionado el funcionamiento del sistema de política exterior de la UE establecido en Lisboa. En particular, los autores mencionados explican cómo «con la pérdida de la presidencia rotatoria en el Consejo de Asuntos Exteriores (...), los Estados miembros se comprometen menos positivamente, y se está perdiendo un cierto *esprit de corps* diplomático».²⁸

4. Dimensiones ascendente y descendente

La aplicación del concepto de europeización a la política exterior ha traído consigo la percepción común de que ésta es un proceso bidireccional. Esta interacción se refiere al modo en que los países de la UE intentan influir en la PESC (proceso ascendente o *uploading dimension*), así como al modo en que los países

²⁵ BOURIS, D. y KYRIS, G. (2017), «Europeanisation, Sovereignty and Contested States: The EU in Northern Cyprus and Palestine», *The British Journal of Politics and International Relations* 19, nº 4, pp. 755-771.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ MÜLLER, P., POMORSKA, K. y TONRA, B. (2021), «The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?», *Journal of European Integration* 43, nº 5, pp. 519-534.

²⁸ *Ibid.*

de la UE ajustan sus políticas exteriores nacionales en respuesta a posiciones europeas comunes (proceso descendente o *downloading dimension*). Este complejo mecanismo quedará detallado a continuación.

La dimensión ascendente está, por un lado, relacionada con la medida en que los Estados miembros pueden influir en la PESC. De este modo, la PESC se desarrolla y se guía por las políticas exteriores nacionales.²⁹ Los Estados miembros están interesados en trabajar en el marco de la PESC, ya que les da una cobertura legítima para su acción exterior.³⁰ Al participar en el proceso europeo de toma de decisiones, un país de la UE intenta persuadir y convencer a los demás para lograr una posición común alineada con sus intereses en política exterior.³¹ De acuerdo con la obra de Patrick Müller, esta dimensión podría entenderse mejor como «iniciativa de políticas» en la medida en que los Estados miembros son los promotores de las políticas exteriores comunes a través de iniciativas o propuestas y del compromiso en la elaboración de la política exterior de la UE.³²

Por otro lado, la europeización descendente trata de los efectos que tiene una decisión colectiva de política exterior de la UE en la política exterior nacional de un determinado Estado miembro. Las implicaciones de esta dimensión se traducen en las restricciones y/o mandatos que la UE impone a las políticas exteriores nacionales.³³ Se podría llamar a este fenómeno un proceso de «adaptación de políticas» nacionales. Sin embargo, la adaptación nacional puede producirse también por intereses nacionales. Al adaptarse y permitir que la UE ejerza correctamente su acción exterior, los Estados miembros pueden lograr una política común que puede ser más indicada para perseguir sus intereses nacionales que hacerlo mediante acciones individuales.³⁴

Además, el solapamiento de intereses entre los Estados miembros es un elemento decisivo.³⁵ Müller habla de la «coordinación de políticas» como la medida en que los países de la UE coordinan y orientan sus políticas exteriores nacionales hacia una europea, en lugar de perseguir sus intereses de forma individual o bilateral.³⁶ Por lo tanto, se podría argumentar que la «coordinación de políticas» puede ser una parte inherente de la europeización ascendente y descendente, aun-

²⁹ TSARDANIDIS, C. y STAVRIDIS, S. (2005). «The Europeanisation of Greek foreign policy: a critical appraisal», *Journal of European Integration* 27, nº 2, pp. 217-239.

³⁰ TONRA, B. (2000), «Mapping EU Foreign Policy», *Journal of European Public Policy* 7, nº 1.

³¹ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 113-128.

³² MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 20.

³³ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 113-128.

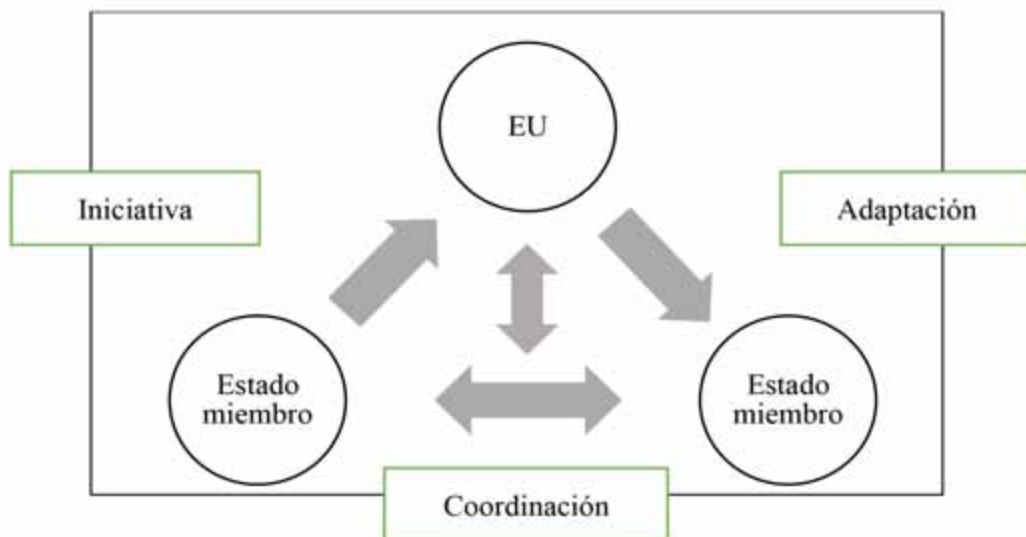
³⁴ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 22.

³⁵ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 22.

³⁶ *Ibid.*, 20.

que en una dosis más reducida que la «iniciativa de políticas» o la «adaptación de políticas».

Así, para esta memoria se podrían diferenciar tres posiciones que puede adoptar un Estado miembro cuando trabaja en cuestiones de política exterior. Estas tres posiciones están relacionadas con el «nivel de intensidad» de la europeización. En primer lugar, la «iniciativa de políticas» es la promoción por parte de un Estado miembro de su propia agenda de política exterior (de abajo a arriba). En segundo lugar, la «adaptación de políticas» es el ajuste por parte de un Estado miembro de su propia política exterior (de arriba a abajo) basada en las posiciones de la política exterior de la UE. Por último, la «coordinación de políticas» podría entenderse como una vía entre ambas en la que los Estados miembros se ponen de acuerdo para llevar a cabo colectivamente una política exterior específica (multidireccional).



5. Operacionalización de la literatura

Para esta memoria, se seguirá la propuesta de Patrick Müller con algunas adaptaciones. Por lo tanto, las dimensiones ascendente y descendente de la europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí se analizarán de forma independiente y se representarán en las tablas *ad infra*.³⁷ Sin embargo, también se analizará la intensidad de la europeización. Tres etiquetas

³⁷ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 18.

categorizarán el nivel de intensidad: «iniciativa», que inferirá una alta intensidad de europeización ascendente; «adaptación», que implicará una alta intensidad de europeización descendente; y «coordinación», que representará una baja intensidad de europeización ascendente o descendente.

En cuanto a la dimensión ascendente, se observará en qué medida los objetivos y posiciones de la política exterior española se manifiestan en las posiciones comunes de la UE, así como en qué medida España ha contribuido a la consecución de dichas posiciones. Así, será necesaria una comparación entre las prioridades españolas y las decisiones de la UE en relación con el PPOM para evaluar el grado en que las posiciones de España han influido en las europeas. Para ello, se examinarán las improntas españolas en los distintos ámbitos de la PESC incluidos en la obra de Müller³⁸:

- *Diplomacia de la UE: grado de influencia de la posición española en las declaraciones comunes de la UE sobre la cuestión palestino-israelí*
- *Acción operativa de la UE: grado en que España ha apoyado/contribuido a la acción operativa común de la UE (por ejemplo, el nombramiento de un enviado especial al PPOM y el despliegue de misiones militares o civiles en la región)*
- *Las relaciones exteriores (económicas) de la UE: grado de apoyo de España al uso de instrumentos económicos en favor de la resolución de conflictos*

Por el contrario, en relación con la dimensión descendente, la adaptación de la política exterior española puede producirse tanto en relación con a la forma como al contenido. Por tanto, la europeización descendente ocurrirá produciendo algún tipo de adaptación en la política exterior española que puede darse de diferentes formas según Müller³⁹:

- *Una actitud más cooperativa y una mayor disposición a coordinar las políticas nacionales dentro de la UE*
- *Una voluntad/tendencia creciente de actuar como iniciador de políticas comunes de la UE y de contribuir a la acción conjunta*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

- *Una relajación de las posiciones nacionales sobre cuestiones importantes relacionadas con la resolución del conflicto palestino-israelí para facilitar el desarrollo de posiciones europeas y una mayor relevancia de la agenda de la UE*
- *Un apoyo cada vez mayor a un enfoque global de la UE para la resolución de conflictos, especialmente respecto a la vinculación de los objetivos de la PESC con las políticas exteriores (económicas) de la UE (coordinación entre pilares)*

Las siguientes tablas, que se completarán tras el análisis del caso de estudio en el **CAPÍTULO 6**, mostrarán esquemáticamente el impacto real de la europeización de la política exterior española. Además, desde el **CAPÍTULO 5**, se identificarán ejemplos de casos como posibles imprints de política exterior y se indicarán como tales en las notas a pie de página.

Europeización ascendente			
Posibles imprints de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado
Diplomacia de la UE			
Acción operativa de la UE			
Relaciones exteriores (económicas) de la UE			

Europeización descendente			
Posibles imprints de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado
Actitud cooperativa			
Disposición a actuar como iniciador			
Relajación de las posiciones nacionales			
Apoyo a coordinación entre pilares			

Capítulo III

EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ Y EL PAPEL DE LA UE

1. El conflicto palestino-israelí

«Negociaciones serán necesarias, pero no hay muchos secretos sobre a dónde deben conducir: dos Estados para dos pueblos» con esta observación, Barack Obama abogó por la llamada solución de dos Estados durante su discurso en Jerusalén en 2013.⁴⁰ Junto a él, la mayoría de las organizaciones internacionales, países y líderes mundiales, entre ellos la Liga Árabe, la Unión Europea e, incluso, su sucesor Donald Trump, han respaldado la idea de la ONU inherente a la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (VER ANEXO 1) de dos Estados «que vivan uno al lado del otro en paz y seguridad» como la única solución factible al prolongado conflicto palestino-israelí.^{41 42}

Sin embargo, la propia propuesta de los dos Estados fue la cuestión que desencadenó el inicio de la prolongada lucha armada allá por 1948. Anteriormente, bajo el Imperio otomano, la relación entre las poblaciones judía y árabe en Palestina había sido más bien tranquila, cordial y mutuamente beneficiosa.⁴³ El secreto Acuerdo Sykes-Picot de 1916, que dividió la región en zonas de influencia asignando Palestina al Imperio británico, y la Declaración Balfour de 1917, que prometió la construcción de un Estado judío en Palestina, fueron testigos de un

⁴⁰ OBAMA, B. (2013), «Transcript of Obama's Speech in Israel», The New York Times, <https://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html> (consultado el 18.11.2022).

⁴¹ Servicio Europeo de Acción Exterior (2021), «Middle East Peace Process», https://www.eeas.europa.eu/eeas/middle-east-peace-process_en (consultado el 18.11.2022).

⁴² BUSH, G.W. (2002), «Full text of George Bush's speech», The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2002/jun/25/israel.usa> (consultado el 18.11.2022).

⁴³ PETERS, J. (1984), *From Time Immemorial: The Origins of the Arab-Jewish Conflict over Palestine*, Harper and Row, Nueva York, pp. 196-221.

aumento de las tensiones entre judíos y árabes.^{44 45} Antes y durante la época del Mandato Británico, hubo diferentes oleadas de inmigrantes, tanto judíos como árabes, que llegaron a la región.⁴⁶ Los judíos, principalmente huyendo de la persecución nazi, fueron los más numerosos.⁴⁷ El aumento de la población judía y su asentamiento en zonas en las que antes los árabes eran mayoritarios creó una suerte de resistencia palestina dirigida por nuevas figuras políticas y líderes comunitarios árabes.⁴⁸

El plan de partición de la ONU de 1947 fue, en esencia, aceptado por el movimiento sionista y rechazado tanto por los palestinos como por los Estados árabes.⁴⁹ Así, la guerra estalló días después de la adopción del plan, y Egipto, Siria, Jordania e Irak entraron en la lucha para ayudar a los palestinos. Finalmente, las fuerzas armadas israelíes derrotaron a sus enemigos y conquistaron tierras más allá de las fronteras originalmente asignadas por el plan de partición. La Palestina histórica quedó dividida *de facto* entre israelíes, jordanos —que habían tomado el control de Jerusalén Este y Cisjordania— y egipcios —que habían ocupado la franja de Gaza—. En consecuencia, más de 700.000 palestinos se convirtieron en refugiados, mientras que unos 150.000 que permanecerían en territorio israelí obtendrían la nacionalidad y se convertirían en ciudadanos israelíes.⁵⁰ Tras los acontecimientos que llevaron a la nacionalización del Canal de Suez en 1956, en 1967, Egipto atacó a Israel de la mano de Siria y Jordania. La coalición árabe fue derrotada, e Israel amplió su control a la península del Sinaí, la franja de Gaza, los Altos del Golán, Cisjordania y Jerusalén Este. Con la victoria de Israel, los regímenes árabes pasaron a un segundo plano y surgió la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).⁵¹

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) aprobó entonces la Resolución 242 que, no sin ambigüedad, pedía la «retirada de las fuerzas armadas de Israel de los territorios ocupados en el reciente conflicto».⁵² Subrayaba la inadmisibilidad de la adquisición de territorios a raíz de la Guerra de los Seis

⁴⁴ ROGAN, E. (2015), «A Century after Sykes–Picot: The Fall of the Ottomans, the Rise of the Islamic State, and the Tragedy of Arab Independence», *The Cairo Review* 19, pp. 99-109.

⁴⁵ BALFOUR, A.J. (1917), «The Balfour Declaration», (1917).

⁴⁶ CHRISTIE, W.M. (1930), «Arabs and Jews in Palestine», *Journal of the Transactions of the Victoria Institute* 62, pp. 96-117.

⁴⁷ Naciones Unidas (2022), «The Question of Palestine», <https://www.un.org/unispal/history2/> (consultado el 18.11.2022).

⁴⁸ TESSLER, M. (2009), *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 246-255.

⁴⁹ BEININ, J. y HAJJAR, L. (2014), «Palestine, Israel and the Arab-Israeli Conflict: A Primer», *Middle East Research & Information Project*, pp. 1-12.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1967), «Resolución 242 de 22 de noviembre de 1967», Nueva York.

Días y delimitada las conocidas como «fronteras anteriores a 1967». La Guerra del Yom Kippur, que provocó algunas victorias árabes, tuvo lugar en octubre de 1973 y terminó con la Resolución 338 del CSNU.⁵³ Ésta facilitaría, años después, los acuerdos de Camp David I que dieron lugar a un tratado de paz entre Israel y Egipto.

Territorialmente, la Franja de Gaza y Cisjordania se convirtieron en unidades geográficas diferentes en 1949, ambas controladas directa o indirectamente por el ejército israelí. Una diferencia esencial residió en que a los palestinos que vivían en los territorios ocupados se les comenzaron a negar muchos derechos y libertades de los que, en cambio, sí disfrutaban los árabes en territorio del Estado de Israel, considerados nacionales israelíes.⁵⁴ Además, Israel comenzó a construir asentamientos para que sus ciudadanos vivieran en los territorios ocupados. Desde entonces, la comunidad internacional ha condenado estas acciones en repetidas ocasiones a la luz de las Convenciones de Ginebra de 1949, si bien bajo los ojos de Israel esos territorios nunca han sido ocupados, ya que ni en Gaza ni en Cisjordania había existido un Estado anterior al israelí.⁵⁵ Jerusalén, por su parte, es otro aspecto importante en juego. El plan de partición proponía que la ciudad se convirtiera en una zona internacional gestionada por la ONU, pero ese plan nunca se aplicó. Como resultado de las guerras arabo-israelíes, Jerusalén se encuentra hoy bajo control israelí, aunque teóricamente se respeta la protección hachemita de los lugares sagrados musulmanes de la Ciudad Vieja, de acuerdo con el tratado de paz entre Jordania e Israel firmado en 1996.⁵⁶ Mientras que Israel considera que Jerusalén es la capital eterna del pueblo judío, los palestinos consideran que Jerusalén Este es un territorio ocupado perteneciente a Cisjordania, a la vez que desean que se convierta en la capital de un futuro Estado palestino.⁵⁷

(VER ANEXO 2)

Políticamente, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) fue creada por la Liga Árabe en 1964. Yasser Arafat, de la facción Fatah, se convirtió en presidente de la OLP en 1968. Tras ser considerada por Israel como un interlocutor ilegítimo debido a sus vínculos con el terrorismo yihadista, la OLP ganó cierto reconocimiento cuando la UE, en la Declaración de Venecia de 1980, la categorizó como un negociador válido y, *de facto*, como legítimo representante del pueblo palestino.⁵⁸ Sin embargo, en 1987 comenzarían una serie de levantamientos conocidos como la Primera Intifada. La OLP supuso la base de una coalición

⁵³ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1973), «Resolución 338 de 22 de octubre de 1973», Nueva York.

⁵⁴ BEININ, J. y HAJJAR, L., *Op. cit.*, pp. 1-12.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Tratado de Paz entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania (1994).

⁵⁷ BEININ, J. y HAJJAR, L., *Op. cit.*, pp. 1-12.

⁵⁸ Servicio Europeo de Acción Exterior (1980), «Declaración de Venecia del 13 de junio de 1980», Venecia.

que se organizaría para luchar, por diferentes medios, contra las políticas israelíes en los territorios ocupados al tiempo que Israel respondería bruscamente, usando la fuerza y realizando numerosas detenciones. Más tarde, divisiones internas entre los palestinos crearon una rivalidad entre facciones que acabaron por hacer que la OLP adoptara un enfoque más político al renunciar al terrorismo.⁵⁹

Desde el estallido del conflicto en 1948 hasta la década de 1970, las Comunidades Europeas evolucionaron, tratando de preservar un papel de mediador y agente de poder en la región. Al principio, no existía una posición común ante el conflicto. Cada Estado miembro adoptó sus propias conclusiones y enfoques, que se adaptaron a los acontecimientos circunstanciales y a sus propias preferencias. Tras la creación del Estado judío, la opinión de Israel sobre el Reino Unido y Alemania se caracterizaba por un ambiente de desconfianza debido a las restricciones a la inmigración y al Holocausto de los años precedentes.⁶⁰ Sin embargo, Francia era considerada el socio israelí más cercano en Europa. En 1956, Francia y el Reino Unido colaboraron con Israel para evitar la nacionalización del Canal de Suez por parte de Egipto, mientras que Alemania comenzó a desarrollar sus relaciones en la década de 1960 al ser el último de los seis fundadores de la CEE en reconocer al Estado de Israel.⁶¹

La guerra de 1967 se considera un punto de inflexión en el enfoque europeo hacia la cuestión palestino-israelí. Ésta provocó la puesta en marcha de una política exterior común por parte de la Comunidad Europea que, con todo, no se materializaría hasta el final de la contienda.⁶² Durante los seis días que duró la contienda, en cambio, los Estados miembros de la UE adoptaron posturas divergentes y descoordinadas respecto al conflicto. Especialmente Francia, al apoyar la causa árabe, y los Países Bajos, al alinearse con Israel, mantuvieron posiciones opuestas. Ante esta situación, la CE se dio cuenta de que sus Estados miembros tenían la necesidad de cooperar en sus posiciones no sólo en cuestiones económicas y comerciales, sino también en el ámbito de la política exterior. Así, durante los años setenta, se empezó a desarrollar un mecanismo de coordinación de asuntos exteriores, teniendo como área experimental y prioritaria el PPOM.⁶³

⁵⁹ BEININ, J. y HAJJAR, L., *Op. cit.*, pp. 1-12.

⁶⁰ NEWMAN, D. y YACOBI, H. (2004), «The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict», *EU Border Conflicts Studies* 12, pp. 2-4.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² PIJPERS, A. (2007), «The EU and the Palestinian-Israeli conflict: The limits of the CFSP», *Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael'*, pp. 1-2.

⁶³ *Ibid.*

2. El papel de la Unión Europea en el Proceso de Paz de Oriente Medio

El Informe Secreto de Schumann de 1971 fue el primer momento en que la UE se comprometió directamente con el conflicto de Oriente Medio, al proponer un ajuste de las fronteras existentes.⁶⁴ Tras la guerra del Yom Kippur de 1973, la UE condenó por primera vez la adquisición de tierras por la fuerza.⁶⁵ Esto tuvo lugar después de que la OPEP hiciera uso de los hidrocarburos como arma política con un embargo petrolífero contra los aliados de Israel.⁶⁶ Tiempo después, en 1977, la UE emitió la Declaración de Londres, en la que intentaba implicar a los palestinos al considerar el «derecho legítimo del pueblo palestino a dar expresión efectiva a su identidad nacional».⁶⁷ Fue entonces cuando la Declaración de Venecia de 1980 supuso el punto de inflexión en el que la UE consideró a la OLP como un interlocutor válido del pueblo palestino; sin embargo, no fue bien recibida ni por israelíes ni por palestinos.⁶⁸ En la declaración, la UE rechazaba cualquier iniciativa unilateral para modificar el *statu-quo* de Jerusalén, pedía la retirada de los territorios ocupados en 1967 y remarcaba la ilegalidad de los asentamientos.⁶⁹

Si bien fue la Declaración de Venecia de 1980 la que convertía a la OLP en un interlocutor *de facto*, ésta se convertiría en un interlocutor *de iure* tras los Acuerdos de Oslo de 1993, cuando fue reconocida por todas las partes implicadas. La hoja de ruta del proceso de Oslo se inició con la Conferencia de Madrid de 1991 que, organizada por la URSS y EEUU, dejó a la UE al margen. Los Acuerdos de Oslo, aún siendo lo más parecido a un proceso de paz en el PPOM, dividieron las zonas controladas por Israel en los Territorios Palestinos en tres áreas —A, B y C— que aún se mantienen en la actualidad (VER ANEXO 3). Por su parte, la UE sí respaldó los Acuerdos debido a la lógica que subyacía al Proceso de Oslo: la promoción de la construcción del Estado como la mejor forma de lograr la paz en los Territorios Palestinos.⁷⁰ Posteriormente, sería EEUU, el ausente durante la Conferencia de Barcelona de 1995 que dio origen a la Asociación que, en paralelo al PPOM, perseguiría conseguir las condiciones adecuadas para el desarrollo

⁶⁴ BOURIS, D. (2014), *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State-building without a state*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 48-49.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Conferencia de Tobias Schumacher sobre la PEV en el Colegio de Europa (2020).

⁶⁷ Consejo Europeo (1977), «Reunión del Consejo Europeo de 29 y 30 de junio de 1977: Conclusiones de la Presidencia», Londres.

⁶⁸ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 34-35.

⁶⁹ BOURIS, D. (2014), «Riding Shotgun: The EU's Role in the Israeli-Palestinian Conflict», Carnegie Middle East Center, <https://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict/i2xe> (consultado el 18.11.2022).

⁷⁰ BOURIS, D. (2010), «The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State building», *Journal of Contemporary European Research* 6, n° 3, pp. 376-394.

económico y la estabilidad.⁷¹ No obstante, en 1999, la Declaración de Berlín llenó de ambigüedad el proceso al expresar la voluntad de la UE de reconocer un Estado palestino «a su debido tiempo» mientras enfatizaba la idea de una solución de dos Estados, idea que no sería apoyada por EEUU hasta el año 2002.⁷²

Con la llegada del siglo XXI, el fracaso de la cumbre de Camp David de 2000 y el estallido de la Segunda Intifada deterioraron las perspectivas de paz. Sin embargo, los atentados terroristas del 11-S impulsaron la alineación de las agendas de paz de EEUU y la UE, que establecieron el Cuarteto de Madrid en 2002, junto con Rusia y la ONU.⁷³ Sobre el terreno, en cambio, en 2005, Israel retiró unilateralmente de Gaza a sus tropas evacuando consigo a unos 8.000 colonos israelíes.⁷⁴ Mientras que un año después, Gaza pasó a estar bajo el control de Hamás tras las elecciones palestinas de 2006. La victoria de Hamás fue fundamental, ya que creó la «división intrapalestina» que supuso dos Palestinas sobre el terreno: la Franja de Gaza, controlada por Hamás, y Cisjordania, controlada por Fatah.⁷⁵ El obstáculo residía en que Hamás figuraba en la lista de organizaciones terroristas tanto de EEUU como de la UE, lo que hacía imposible establecer conversaciones oficiales. Ante tal situación, el Cuarteto, reunido en Londres, redactó tres principios que el gobierno elegido debía acatar: el reconocimiento de Israel, el compromiso a la no violencia y la aceptación de los acuerdos palestinos anteriores.⁷⁶ Hamás rechazó los principios de plano y, aunque algunos autores sostienen que dicho rechazo aún persiste en la actualidad, otros afirman que Hamás ha aceptado implícitamente todos ellos.⁷⁷ Esta contradicción se debe a que los principios del Cuarteto no ofrecen ningún parámetro ni forma de medir su cumplimiento.

Posteriormente, EEUU realizó el enésimo intento de relanzar el proceso durante la Conferencia de Annapolis de 2007, en la que la UE, a pesar de pertenecer al Cuarteto, no participó. Todo saltó por los aires con la guerra de Gaza de 2008. Los desacuerdos entre los Estados miembros de la UE se hicieron aún más visibles. Mientras que Francia, Irlanda, Luxemburgo o el Reino Unido se mostraron realmente críticos con las acciones de Israel en Gaza, Alemania o Chequia apoyaron el derecho de Israel a la legítima defensa culpando a Hamás de la escalada.

⁷¹ MUSU, C. (2008), *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 56-57.

⁷² BOURIS, D., *Op. cit.*

⁷³ MUSU, C., *Op. cit.*, pp. 63-67.

⁷⁴ RYNHOLD, J. y WAXMAN, D. (2008), «Ideological Change and Israel's Disengagement from Gaza», *Political Science Quarterly* 123, nº 1, pp. 11.

⁷⁵ SWART, M. (2019), «Palestinian Reconciliation and the Potential of Transitional Justice», *Brookings Doha Center Analysis Paper* 25, pp. 7-23.

⁷⁶ UNSCO, «Statement by the Middle East Quartet» (2006).

⁷⁷ LOVATT, H. (2017), «Time to bring Hamas in from the cold», European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_time_to_bring_hamas_in_from_the_7283 (consultado el 18.11.2022).

Esta división se hizo aún más evidente durante la presidencia checa de la UE que, hablando en nombre de la UE, afirmó que las acciones israelíes eran defensivas y no ofensivas. Después de la guerra, la UE apoyaría los esfuerzos del presidente Barack Obama para reanudar las conversaciones de paz.⁷⁸

La UE adoptó un discurso más asertivo con las conclusiones del Consejo de 2009. El estancamiento del PPOM y la política de expansión de asentamientos hicieron que la UE tratara de implicar a la comunidad internacional. El Cuarteto respondió respaldando las declaraciones de la UE.⁷⁹ Sin embargo, las diferencias de opinión en el seno de la UE se manifestaron en el ámbito de la ONU, donde la Autoridad Palestina quería convertirse en miembro de pleno derecho de la UNESCO y en Estado observador no miembro en la ONU. Los votos de los países de la UE se dividieron en las tres formas posibles —a favor, en contra y abstención— e indicaron una completa desunión en la elaboración de la política exterior de la UE hacia el conflicto palestino-israelí. Sin embargo, el Consejo de la UE sí fue capaz de llegar a nuevas conclusiones en relación con las cuestiones sobre el terreno que amenazaban la solución de dos Estados: los asentamientos, las políticas de Israel en Jerusalén Este, los acontecimientos en Cisjordania, especialmente en la zona C, y la retención de la debida transferencia de impuestos a la Autoridad Palestina.⁸⁰

En 2012, la UE subrayó el alcance territorial de sus acuerdos comerciales con Israel. Estos acuerdos debían limitarse a las fronteras de Israel reconocidas internacionalmente: la Línea Verde.⁸¹ Esto conducirá a la posterior política de diferenciación de la UE emanada de la aplicación de las directrices de la UE de 2013 hacia la política de asentamientos.⁸²

En julio de 2014, el Consejo consiguió aprobar las conclusiones que han guiado la posición común europea hasta hoy. Aunque en 2016 el Consejo volvió a llegar a un acuerdo, estas nuevas conclusiones no fueron más que una reafirmación de lo declarado en 2014. Este acuerdo representa la piedra angular que la UE no ha sido capaz de sobrepasar. Después, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU y con la retórica de Benjamín Netanyahu contraria a la posición de la UE, especialmente tras la introducción de las directrices de 2013

⁷⁸ MÜLLER, P., *Op. cit.*, pp. 60-61.

⁷⁹ BOURIS, D., *Op. cit.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ VOLTOLINI, B. (2016), *Lobbying in EU Foreign Policy-making: The case of the Israeli-Palestinian conflict*, Abingdon y Nueva York, Routledge, pp. 55-56.

⁸² PERSSON, A. (2018), «‘EU differentiation’ as a case of ‘Normative Power Europe’ (NPE) in the Israeli-Palestinian conflict», *Journal of European Integration* 40, n° 2, pp. 193-208.

por parte de la Comisión, los debates sobre el PPOM en el Consejo se volvieron más difíciles y divisivos.⁸³

La posición común de 2014, refrendada por los entonces 28 Estados miembros, marca el enfoque oficial de la UE ante el conflicto y subraya los siguientes parámetros⁸⁴:

- *En relación con las fronteras, la UE considera que éstas deben basarse en la retirada de Israel del territorio ocupado en 1967, de conformidad con las Resoluciones 242, 338, 1397, 1402 y 1515 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con los principios del Proceso de Madrid.*
- *En relación con los asentamientos israelíes, la UE confirma su preocupación por la expansión en Cisjordania y Jerusalén Este, que amenaza la viabilidad de una solución acordada de dos Estados y es ilegal según el derecho internacional.*
- *En relación con Jerusalén, la UE considera que las negociaciones de paz deben incluir la resolución del estatus de Jerusalén como futura capital de dos Estados, no reconociendo así ningún cambio en las fronteras anteriores a 1967.*
- *En relación con los refugiados palestinos, la UE apoya una solución justa, viable y consensuada y ha venido apoyando la labor de organismos que prestan servicios, como UNRWA.*
- *En relación con la seguridad, la UE condena toda la violencia reconociendo el derecho de Israel a proteger a sus ciudadanos dentro del derecho internacional. Además, a través de su misión EUPOL COPPS, la UE apoya el desarrollo de las instituciones policiales y judiciales palestinas.*

Sin embargo, más recientemente, el gobierno de Netanyahu ha desestabilizado el diálogo entre europeos y ha conseguido insertar la narrativa israelí en algunos de los Estados miembros de la UE (VER ANEXO 4). Así, algunos países del Consejo parecen abandonar eventualmente la hoja de ruta de Oslo y la idea de una solución de dos Estados para el conflicto, aunque no lo declaren públicamente. Así pues, se ha producido un cambio en los últimos años en un ámbito en el

⁸³ Entrevista con un alto funcionario del Servicio Europeo de Acción Exterior, Varsovia, 30.04.2020.

⁸⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior (2021), «Middle East Peace Process», https://www.eeas.europa.eu/eeas/middle-east-peace-process_ (consultado el 18.11.2022).

que la UE había conseguido en el pasado, no sólo construir una posición común, sino venderla en la escena internacional, incluso a EEUU, el mediador natural entre Israel y los palestinos.⁸⁵

Desde entonces, las reacciones de la UE ante los distintos acontecimientos del PPOM no se han producido en forma de conclusiones del Consejo, sino que han sido los propios ARVP quienes han pronunciado discursos o declaraciones en nombre de los 27.⁸⁶ Cuando EEUU decidió unilateralmente trasladar su embajada de Tel Aviv a Jerusalén en 2017, la condena no tuvo la misma intensidad por parte de todos los Estados miembros.⁸⁷ Algunos países, como Chequia o Hungría, decidieron incluso abrir legaciones con estatus diplomático en Jerusalén.⁸⁸ Adicionalmente, el *Deal of the Century* de EEUU presentado a principios de 2020, tampoco se enfrentó a la misma oposición dentro de cada gobierno nacional, la única declaración fue la del ARVP Borrell, que reforzó el compromiso de la UE de respetar todas las resoluciones pertinentes de la ONU y los parámetros acordados internacionalmente.^{89 90} Por último, durante las escaladas en Gaza y Cisjordania de 2021 y 2022, las más graves desde 2009, tampoco se llegaron a aprobar nuevas conclusiones ni posiciones comunes en el Consejo, siendo una vez más el propio ARVP el encargado en señalar la «profunda preocupación» de la UE y abogar por un cese en las hostilidades.⁹¹

Actualmente, las relaciones de la UE con Israel y la Autoridad Palestina son muy asimétricas. Mientras que la relación con Israel es la de una asociación entre iguales, en el caso de la AP, la relación sigue siendo una basada en la cooperación al desarrollo, siendo la UE el principal apoyo para la construcción de un futuro Estado palestino. Así, Israel es tratado como uno de los países más integrados en la vecindad frente al cual la UE apenas ha recurrido a la condicionalidad.⁹² Por el contrario, desde los Acuerdos de Oslo, la UE ha sido el mayor donante de ayuda a los palestinos. En 2011, se alcanzó la mayor cantidad transferida con 534,9 mi-

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Madrid, 04.04.2020.

⁸⁸ AHREN, R. (2019), «In first for EU state, Hungary opens diplomatic trade office in Jerusalem», Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com/in-first-for-eu-state-hungary-open-diplomatic-trade-office-in-jerusalem/> (consultado el 18.11.2022).

⁸⁹ Consejo de la Unión Europea (2020), «Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU on the Middle East Peace Process», <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/> (consultado el 18.11.2022).

⁹⁰ Europeización ascendente, ejemplo de acción operativa de la UE mediante 'coordinación de políticas'.

⁹¹ Servicio Europeo de Acción Exterior (2022), «Statement by High Representative Josep Borrell on the Israeli raids on six Palestinian civil society organisations», https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelpalestine-statement-high-representative-josep-borrell-israeli-raids-six-palestinian_en?s=206 (consultado el 18.11.2022).

⁹² VOLTOLINI, B., *Op. cit.*, pp. 57-58.

llones de euros. Además, la UE es también el principal socio en transferencia de conocimientos técnicos y formación, así como con otras actividades relacionadas con la capacitación y construcción del Estado en sí, tales como las misiones de la PCSD de la UE y la ayuda en el control de fronteras.⁹³

Así las cosas, queda por ver cómo evolucionará, no sólo el conflicto palestino-israelí en sí, sino el conjunto de la región en los próximos años. Las inestabilidades políticas, tanto en Israel, con cinco elecciones en apenas cuatro años, culminadas con un potencial retorno de Benjamín Netanyahu apoyado por partidos nacionalistas y ultrarreligiosos, como en Palestina, con cancelaciones progresivas de todo ciclo electoral, suponen una amenaza real hacia las últimas esperanzas depositadas en un plan de paz que pase por la creación de dos Estados. A este hecho se añade la progresiva pasividad que EEUU ha ido desarrollando respecto de cualquier propuesta de solución viable hacia este conflicto, sumado al hecho de que, más bien al contrario, ha promocionado una diplomacia más pragmática para los intereses estratégicos de Israel y los suyos propios en Oriente Medio y en el Magreb. Por lo tanto, más realista que idealistamente, cabría aún la posibilidad de que la UE pudiese ejercer un papel más activo en la zona que sirviese, tanto para mejorar su imagen de cohesión y liderazgo, como para establecer una hoja de ruta alternativa.

93 *Ibid.*

Capítulo IV

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ

1. La participación histórica de España

Desde que España entrara en la Unión Europea en 1986, la UE ha sido constantemente el faro y la guía de la política exterior española.^{94 95} España ha aceptado, por un lado, el discurso común de la UE y, por otro, ha intentado apoyarse en los mecanismos comunes de la UE en materia de política exterior para proyectar sus propios objetivos principalmente hacia las regiones con más intereses y vínculos históricos: América Latina y el Magreb. Este hecho puede verse en la declaración de intenciones sobre el desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina anexa al Tratado de Adhesión de España y Portugal a la UE, donde ambos países condicionan explícitamente su adhesión a tales objetivos de política exterior.⁹⁶

El Proceso de Paz en Oriente Medio, como paradigma del sistema multilateral, ha sido de suma importancia para España. Junto con los países de la UE, España está comprometida con el principio de resolución pacífica de controversias de Naciones Unidas y con el escrupuloso respeto al derecho internacional. Y, aunque a primera vista España podría no contar con demasiada influencia en Oriente Medio, donde otros países como EEUU o Rusia, o incluso el Reino Unido y Francia, tienen mayor presencia, esto no es del todo cierto, y, como se verá, España sí ha jugado un papel relevante.⁹⁷

⁹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

⁹⁵ Europeización descendente, ejemplo de actitud cooperativa por ‘coordinación de políticas’.

⁹⁶ Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta Final, Declaración conjunta de intenciones sobre el desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina (1985).

⁹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

Las relaciones de España con Israel y los palestinos están profundamente arraigadas en la historia. En España, tanto judíos como árabes compartieron un pasado común de forma más o menos ininterrumpida hasta 1492, cuando los judíos sefardíes fueron expulsados por el Edicto de Granada, firmado por los Reyes Católicos.⁹⁸ Ese mismo año, España conquistó el último reducto musulmán en la península ibérica, el reino nazarí de Granada, poniendo fin a siete siglos de presencia islámica en la orilla norte del Mediterráneo.⁹⁹ Hasta ese mismo momento, la coexistencia de cristianos, judíos y árabes en el territorio español, tanto bajo dominio musulmán como cristiano, era observada con naturalidad. Así, Toledo —antigua capital de España— es incluso recordada, por ciertos autores, como la ciudad de las tres culturas.¹⁰⁰ Desde entonces, las relaciones con los judíos se fueron diluyendo paulatinamente, mientras que con los árabes se mantuvieron más o menos a la orden del día. En la actualidad, no obstante, ambas son de vital importancia para España.

Otro importante vínculo histórico en el que España conserva intereses en Israel y los Territorios Palestinos tiene que ver con los enclaves y edificios propiedad del Estado español (VER ANEXO 5), especialmente en los lugares sagrados y, muy en particular, en Jerusalén. A esto se añade el carácter simbólico del título de rey de Jerusalén —que aún actualmente ostenta el rey Felipe VI— un título hoy sin reino que, creado durante las cruzadas, fue adquirido por la Corona española cuando Fernando el Católico fue nombrado rey de Nápoles.¹⁰¹ Además, tras la caída del Reino de Jerusalén en 1291, la Custodia franciscana de Tierra Santa, de carácter internacional, quedó como única responsable de la gestión de los santuarios de la cristiandad, adquiriendo así el sesgo internacional que la caracteriza desde entonces.¹⁰² Por ello, la preservación del *statu quo* de la ciudad de Jerusalén es una prioridad de la política exterior española todavía hoy.

Avanzando en el tiempo, las relaciones de España con los palestinos se remontan a la década de los 50, cuando España entró en la ONU. Los Estados árabes apoyaron la candidatura española al tiempo que Israel se oponía alegando los vínculos de España con el Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Así se produjo la ruptura definitiva —o el no establecimiento— de relaciones entre España e

⁹⁸ BLASCO, A. (2005), «Razones y consecuencias de una decisión controvertida: la expulsión de los judíos de España en 1492», *Kalakorikos* 10, pp. 9-36.

⁹⁹ Redacción Historia National Geographic (2019), «El fin de la Reconquista: la conquista de Granada por los Reyes Católicos», National Geographic, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/conquista-granada-por-reyes-catolicos_6778/3 (consultado el 18.11.2022).

¹⁰⁰ PÉREZ, O. y RODRÍGUEZ-PICAVEA, E. (2001), *Toledo y las tres Culturas*, Madrid, Akal, pp. 5-8.

¹⁰¹ NIETO, S. (2020), «¿Por qué el Rey de España es Rey de Jerusalén?», ABC, https://www.abc.es/internacional/abci-espana-jerusalen-202001221727_noticia.html (consultado el 18.11.2022).

¹⁰² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020), «Obra Pia de los Santos Lugares», http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/ObraPiaSantosLugares/Paginas/Hi_storia.aspx (consultado el 18.04.2020).

Israel y el consiguiente alineamiento del régimen de Franco con el mundo árabe y con los palestinos. España puso fin a cualquier tipo de neutralidad política en el conflicto de Oriente Medio y se convirtió en uno de los últimos países europeos en reconocer la condición de Estado de Israel.¹⁰³ Las preferencias españolas por los palestinos continuaron tras la Transición en España cuando, en 1979, el presidente Adolfo Suárez se convirtió en el primer jefe de gobierno occidental en recibir la visita de Yasser Arafat como líder de la Organización para la Liberación de Palestina (VER ANEXO 6).¹⁰⁴ En 1986, con motivo de la entrada en la UE, España acabó reconociendo a Israel. Esta cuestión puede considerarse el primer ejemplo de la dimensión descendente de la europeización para España en relación con el PPOM. En aquel momento, el presidente Felipe González aludió a la «cuestión histórica» que unía a España con el pueblo judío, para contrarrestar la «tradicional amistad hispanoárabe».¹⁰⁵ Sin embargo, España asumió deliberadamente el reconocimiento de Israel como requisito para formar parte de la UE, pasando a una posición más imparcial en el conflicto.^{106 107}

En 1991, la Conferencia de Madrid fue una iniciativa de la URSS y de EEUU, que, sin embargo, acabaría siendo un éxito sonado para la diplomacia española (VER ANEXO 7). Si políticamente sólo condujo a Oslo, la imagen de ver a los líderes israelíes y palestinos sentados uno al lado del otro por primera vez fue un golpe excepcional.¹⁰⁸ Después, en 1995, el diplomático español Miguel Ángel Moratinos fue nombrado primer representante especial de la UE para Oriente Medio.¹⁰⁹ Ese mismo año, España sería un actor de peso durante el Proceso de Barcelona, considerado como ejemplo paradigmático de europeización ascendente para España mientras que la Política Europea de Vecindad (PEV) es considerada como europeización descendente.¹¹⁰ Así, la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM) en 2008, con sede en Barcelona, constituye tanto un proceso de europeización *top-down*, de adaptación de las preferencias de España a los estándares europeos establecidos, como un proceso de europeización *bottom-up*, de proyección de los intereses e ideas de algunos Estados miembros, principalmente

¹⁰³ CÓRDOBA, A.M. (2011), «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas», *Historia y Política* 26, pp. 291-323.

¹⁰⁴ El País (1979), «El presidente Suárez recibirá hoy a Yasser Arafat en Madrid», El País, https://elpais.com/diario/1979/09/13/espana/306021609_850215.html (consultado el 18.11.2022).

¹⁰⁵ CÓRDOBA, A.M., *Op. cit.*, pp. 291-323.

¹⁰⁶ KAVAKAS, D. (2001), *Greece and Spain in European Foreign Policy: The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 60.

¹⁰⁷ Europeización descendente, ejemplo de relajación de las posiciones nacionales mediante la ‘adaptación de las políticas’.

¹⁰⁸ ARIAS, I. (2016), *Yo siempre creí que los diplomáticos eran unos mamones: Memorias*, Madrid, Plaza & Janés, pp. 290.

¹⁰⁹ Europeización ascendente, ejemplo de acción operativa de la UE mediante ‘coordinación de políticas’.

¹¹⁰ BARBÉ, E., MESTRES, L. y SOLER, E. (2007), «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 79/80, pp. 35-51.

Francia, en la formulación de la agenda europea.¹¹¹ La UpM constituye, con sus virtudes y defectos, el único foro regional en el que están representados actualmente tanto Israel como los palestinos.

Por último, la formación en 2002 del Cuarteto para Oriente Medio fue el mayor logro del presidente José María Aznar en la cuestión de Oriente Medio, durante la presidencia española de la UE.¹¹² EEUU, Rusia, la ONU y la UE se reunieron en España en un formato que, esta vez, sí incluyó a la UE, que estuvo representada por otro español, el secretario general del Consejo de la UE, Javier Solana.¹¹³ También destacan los esfuerzos de la presidencia española de la UE, la cual se cerró con el Consejo Europeo de Sevilla, cuyo texto final tuvo una declaración conjunta sobre la crisis de Oriente Medio en la que los países apoyaron la convocatoria de una conferencia internacional, para establecer un calendario realista y claramente definido.^{114 115} Por su parte, la UE se comprometió a trabajar con ambas partes y con sus socios de la comunidad internacional, en particular con EEUU, en el marco del Cuarteto.¹¹⁶

2. La Unión Europea y España hoy

Desde las conclusiones del Consejo de julio de 2014 sobre el Proceso de Paz en Oriente Medio, que España ayudó a redactar y con la que continúa fielmente comprometida,¹¹⁷ no se han aprobado nuevas conclusiones en la UE hacia el conflicto palestino-israelí, principalmente por el desacuerdo entre Estados miembros.¹¹⁸ En aquel momento, España fue uno de los países que más abogó por lograr una posición común sólida.¹¹⁹ Desde entonces, principalmente Hungría y Chequia, aliados más cercanos de Netanyahu en la UE, han bloqueado cualquier resolución crítica de las políticas israelíes de los 27.

En la actualidad, España sigue respaldando las conclusiones de julio de 2014. Sin embargo, su influencia política y su importancia en política exterior

¹¹¹ BARBÉ, E. (2009), «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 32, pp. 11-48.

¹¹² Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE por ‘coordinación de políticas’.

¹¹³ Europeización ascendente, ejemplo de acción operativa de la UE mediante ‘coordinación de políticas’.

¹¹⁴ CÓRDOBA, A.M., *Op. cit.*

¹¹⁵ Europeización descendente, ejemplo de voluntad de actuar como iniciador mediante ‘coordinación de políticas’.

¹¹⁶ CÓRDOBA, A.M., *Op. cit.*

¹¹⁷ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE mediante ‘iniciativa de políticas’.

¹¹⁸ Consejo de la Unión Europea (2014), «Conclusiones del Consejo sobre el Proceso de Paz en Oriente Medio», Bruselas.

¹¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

están ligadas a su peso político dentro de la UE.¹²⁰ Con un tema tan divisorio y el constante bloqueo del Consejo, las potencias europeas han buscado canales diplomáticos paralelos para tratar éste y otros conflictos internacionales. El formato más destacado y activo es el *Quint*, desconocido académicamente, que reúne a Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido, incluso después del Brexit.¹²¹ El *Quint* hace referencia a las reuniones informales entre estos cinco países europeos que tienen lugar a nivel de embajadores, directores generales o, más esporádicamente, ministros, y suelen tener un enfoque diplomático-técnico hacia temas candentes de la agenda global.¹²²

En lo que respecta al conflicto palestino-israelí, aunque Italia y el Reino Unido se han mostrado más permisivos con Israel, el *Quint* sigue siendo bastante homogéneo y se utiliza como contrapeso frente al apoyo de los países balcánicos y bálticos a las tesis estadounidenses. Así, sus conclusiones se publican colectivamente en nombre de los cinco para dar una imagen de fuerza y coherencia. Con todo, en los últimos tiempos se está advirtiendo una nueva reconfiguración desde el *Quint* hasta una suerte de *Quad* que, desde una óptica más europeísta, aborda de forma conjunta las respuestas a los contenciosos internacionales con la ausencia del Reino Unido.^{123 124}

La ventaja del *Quint* —o del *Quad*— reside en que sus miembros son también los socios europeos más cercanos a Israel en términos económicos y de seguridad. Por lo tanto, el *Quint* puede condenar las acciones israelíes sin una eventual protesta del gobierno israelí. Cuando al *Quint* se le une además Polonia, conformando el *Big Six*, cualquier posición cobra aún más fuerza y puede entonces considerarse llevar dicha posición acordada al Consejo, ya que es más probable que el resto de los países de la UE la apoyen. En otras ocasiones, los países *like-minded* de la UE (es decir, Francia, España, Bélgica, Suecia o Finlandia) prefieren no intervenir a través de la UE porque mostrar división internacional en el Consejo puede resultar, hasta cierto punto, deslegitimador.¹²⁵ Es esta tendencia a actuar fuera del marco de la UE lo que académicamente podría percibirse como un ejemplo de la teoría de la deseuropeización de Tonra.

¹²⁰ Europeización descendente, ejemplo de actitud cooperativa por ‘coordinación de políticas’.

¹²¹ Europeización descendente, ejemplo de voluntad de actuar como iniciador mediante ‘coordinación de políticas’, o deseuropeización.

¹²² Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

¹²³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022), «Declaración de los Ministerios de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania, Italia y España», <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/index.aspx?k=israel> (consultado el 18.11.2022).

¹²⁴ Europeización descendente, ejemplo de voluntad de actuar como iniciador mediante ‘coordinación de políticas’, o deseuropeización.

¹²⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

En otro orden de cosas, una cuestión en la que los palestinos intentan influir en la UE es en su petición sistemática de reconocimiento del Estado palestino. La tesis palestina es que una vez que España, debido a sus vínculos históricos con el mundo árabe, reconozca a Palestina, otros países de la UE podrían llegar a seguirla. A este hecho, para España, el reconocimiento del Estado palestino está condicionado a una Proposición No de Ley del 18 de noviembre de 2014 del Congreso de los Diputados adoptada por unanimidad que enumera dos condiciones para reconocer a Palestina: que el reconocimiento tenga lugar en un contexto de negociaciones de paz entre israelíes y palestinos y que se lleve a cabo en coordinación con el resto de Estados miembros de la UE.¹²⁶ Por tanto, los diplomáticos palestinos solicitan repetidamente a las autoridades españolas que se pronuncien en esta línea. Cuando Josep Borrell asumió el cargo de ministro de Asuntos Exteriores de España hizo una declaración en la que llegó a afirmar: «el reconocimiento del Estado palestino está sobre la mesa».¹²⁷ Borrell anunció su intención de abrir un proceso de consultas con los países de la UE, fijando un plazo para llegar a una posición común, y de no alcanzar consenso, cada Estado podría tomar su propia decisión. Suecia, por su parte, reconoció al Estado palestino en 2014, a lo que siguieron votaciones simbólicas sobre el reconocimiento en parlamentos de diferentes Estados de la UE, entre ellos, España.¹²⁸ Sin embargo, observando cómo nadie ha seguido el ejemplo de Suecia, la posibilidad de que España pudiese impulsar a la UE al reconocimiento parece poco probable.¹²⁹

En el caso de Israel, sus relaciones con España han tenido ciertos altibajos políticos durante los últimos años. Israel criticó duramente a España tras las declaraciones de Borrell, al igual que España con la condena demasiado tibia de Israel al referéndum ilegal de independencia de Cataluña. Tuvo que ser finalmente el presidente israelí Reuven Rivlin, y no el primer ministro Netanyahu, quien durante su visita a España en 2017 afirmara: «España es un país unido y el rey es símbolo de esa unidad» (VER ANEXO 8).¹³⁰ Si bien es cierto que, antes de eso, el ministro de Asuntos Exteriores español, José Manuel García-Margallo, había llegado a amenazar a Israel con abrir un consulado honorario en Gaza.¹³¹

¹²⁶ Posible europeización futura.

¹²⁷ GONZÁLEZ, M. (2018), «Borrell: “El reconocimiento del Estado palestino está sobre la mesa»», El País, https://elpais.com/politica/2018/09/18/actualidad/1537259977_485502.html (consultado el 18.11.2022).

¹²⁸ VOLTOLINI, B., *Op. cit.*, pp. 63.

¹²⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

¹³⁰ CASQUEIRO, J. (2017), «Presidente de Israel: “España es un país unido y el Rey símbolo de esa unidad.”», El País, https://elpais.com/politica/2017/11/06/actualidad/1509990086_740667.html (consultado el 18.11.2022).

¹³¹ Radio Nacional de España (2020), «Margallo: “Soy un menchevique, siempre estoy en la minoría.”», RTVE, <https://www.rtve.es/noticias/20200129/margallo-soy-menchevique-siempre-estoy-minoria/1997680.shtml> (consultado el 18.11.2022).

Por último, en el marco de la ONU, España también destaca por su papel activo. En este ámbito destacó la llamativa división entre los países de la UE tanto en la votación de 2011 sobre la UNESCO, que concedió a Palestina la condición de miembro de pleno derecho, como en la votación de 2012 sobre el ascenso de Palestina a Estado observador no miembro en la Asamblea General (VER ANEXO 9). Desde entonces, los votos europeos han ido siguiendo direcciones divergentes. Todos los años, tiene lugar la votación sobre el «Paquete Palestino» en la ONU. El Paquete Palestino se compone de varias resoluciones sobre la cuestión palestina que se presentan a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos. Antes de su presentación, la UE negocia su posición directamente con la Autoridad Palestina. Sin embargo, después, cada Estado miembro vota individualmente.¹³² En la sesión de marzo de 2019 en el Consejo de Derechos Humanos (CDH), una resolución patrocinada por Pakistán exigía la rendición de cuentas por la violación del derecho internacional por parte de Israel. Tras un gran esfuerzo de lobby por parte de los diplomáticos israelíes, todos los países de la UE en el Consejo se abstuvieron dejando a España (miembro del CDH para el periodo 2018-2020) sola y votando a favor.^{133 134} Este asunto pone de nuevo en cuestión los límites de la europeización y el alcance de la influencia que España puede ejercer sobre sus homólogos europeos.

¹³² Ministerio de Asuntos Exteriores español, *Op. cit.*

¹³³ Consejo de Derechos Humanos (2019), «Resolución: Garantizar la rendición de cuentas y la justicia por todas las violaciones del derecho internacional en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental», Ginebra.

¹³⁴ Falta de europeización, ejemplo de no relajación de las posiciones nacionales.

Capítulo V

CASO DE ESTUDIO – LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ

1. Relaciones económicas y tensiones entre la UE, Israel y Palestina

Para entender el impacto que la política de diferenciación de la UE puede tener en el conflicto palestino-israelí y, por tanto, servir de motor para salvaguardar la solución de dos Estados, es importante exponer la dimensión de las relaciones comerciales de la UE con Israel y Palestina y de las relaciones comerciales de España con Israel y Palestina.

La UE, como mayor bloque comercial del mundo, ha utilizado su política comercial como fuerza motriz en el ámbito internacional desde su creación. Tras el Tratado de Lisboa de 2007, la política comercial de la UE se institucionalizó formalmente como Política Comercial Común, convirtiéndose en una competencia exclusiva de la UE y, a su vez, en un importante instrumento de política exterior.¹³⁵ Por tanto, merece la pena analizar hasta qué punto las relaciones comerciales en el marco del PPOM pueden influir en el conflicto.

La cooperación bilateral entre la UE e Israel comenzó en la década de 1960 tras el rechazo de la UE a la solicitud de Israel de ser miembro de pleno derecho y/o miembro asociado. En su lugar, Israel obtuvo un acuerdo comercial limitado en 1964.¹³⁶ Una década más tarde, en 1975, las dos partes firmaron su primer

¹³⁵ BALKIR, C. (2016), «Europeanisation of Trade Policy: an asymmetric track», en GÜNEY, A. y TEKIN, A. (comp.) *The Europeanization of Turkish Public Policies: A Scorecard*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 12-30.

¹³⁶ PARDO, S. y PETERS, J. (2012), *Israel and the European Union: A Documentary History*, Plymouth y Lanham, Lexington Books, pp. 1-9.

acuerdo de libre comercio y, 30 años después, en 1995, se firmó el Acuerdo de Asociación que Israel reclamaba y que la UE había denegado por las divergencias sobre el PPOM, en el marco de la Asociación Euromediterránea.¹³⁷ En 2004, con la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad, se aprobó el Plan de Acción que abogaba por una importante integración económica y una profunda cooperación política.¹³⁸ Desde la aprobación de dicho Plan de Acción, la Comisión aprueba anualmente su decisión de aplicación de la medida especial en favor de Israel, donde defiende profundizar en las relaciones comerciales bilaterales.

Las relaciones comerciales con Israel se han convertido en una de las asociaciones más fructíferas de la UE en el Mediterráneo. La UE es el mayor socio comercial de Israel, con un comercio total de aproximadamente 37.000 millones de euros en 2021. Las exportaciones e importaciones totales de Israel hacia y desde la UE en 2021 fueron de 13.000 millones de euros y 24.000 millones de euros, respectivamente.¹³⁹ Con una relación comercial tan intensa, se podría afirmar que la UE tendría suficiente influencia para intentar que Israel se atuviese al derecho internacional en los Territorios Palestinos ocupados, para hacer viable la aspiración de la UE de una solución de dos Estados. Sin embargo, la UE no ha conseguido hacerlo. En la actualidad, Israel goza de pleno acceso al mercado único europeo y la UE no ha castigado ni sancionado la ocupación, hasta el punto de que en 2022 se celebró el Consejo de Asociación UE-Israel tras diez años sin convocarse.¹⁴⁰

La situación es muy diferente entre la UE y Palestina. La UE y la OLP, en nombre de la Autoridad Palestina, firmaron un Acuerdo Provisional de Asociación sobre Comercio y Cooperación en 1997. El acuerdo concedía un acceso libre de impuestos al mercado único europeo para los productos industriales y la eventual eliminación de los aranceles sobre las exportaciones de la UE a los Territorios Palestinos ocupados. En 2012, se celebró un nuevo acuerdo que buscaba una mayor liberalización de una serie de productos agrícolas y pesqueros.¹⁴¹ Sin embargo, las cifras del comercio entre la UE y Palestina siguen siendo limitadas, principalmente a causa de la situación sobre el terreno, en la que el estancamiento de la economía junto con las restricciones de movimiento y acceso impuestas por Israel dificultan las relaciones comerciales. Así, en 2021, el comercio total

¹³⁷ PARDO, S. y PETERS, J. (2010), *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*, Plymouth y Lanham, Lexington Books, pp. 47.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 60-61.

¹³⁹ Comisión Europea (2022), «European Union, Trade in goods with Israel» (https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_israel_en.pdf (consultado el 18.11.2022)).

¹⁴⁰ KHADER, B. (2013), «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): soft diplomacy and hard realities», *Institut Medea Publications*, pp. 20-21.

¹⁴¹ Comisión Europea (2022), «Trade Policy, Countries and regions: Palestine» <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/palastine/> (consultado el 18.11.2022).

entre la UE y los Territorios Palestinos ascendió a 384 millones de euros, donde Palestina exportó bienes y servicios por valor de 29 millones de euros a la UE e importó bienes y servicios por valor de 355 millones de euros.¹⁴²

2. Diferenciación territorial en la política de la UE

La política de diferenciación de la UE, que siguen los Estados miembros y las instituciones de la UE, es la estrategia dirigida a excluir de las relaciones comerciales entre la UE e Israel toda actividad económica realizada por empresas o entidades israelíes con sede en los Territorios Palestinos ocupados.¹⁴³ La UE considera que la construcción de asentamientos israelíes más allá de las líneas de las fronteras anteriores a la guerra de 1967 es ilegal según el derecho internacional.¹⁴⁴ Por ello, la UE, para garantizar la exclusión de los servicios y bienes israelíes derivados de las actividades realizadas en los asentamientos, ha adoptado una serie de decisiones que mencionan explícitamente el ámbito de aplicación de los distintos acuerdos celebrados entre la UE e Israel.¹⁴⁵

Por tanto, la política de diferenciación se caracteriza por ser «reflexiva», ya que la UE y sus Estados miembros deberán respetar sus propias disposiciones legales y garantizar el cumplimiento efectivo de dicha política.¹⁴⁶ En consecuencia, cada Estado miembro debe adaptar sus instituciones y su funcionamiento para evitar, por un lado, contradecir normas de la UE y, por otro, que de su propia normativa interna pueda inferirse implícitamente el reconocimiento de la soberanía de Israel sobre los territorios ocupados.¹⁴⁷

Israel comenzó a construir asentamientos en Cisjordania después de la Guerra de 1967.¹⁴⁸ Sin embargo, la verdadera expansión comenzó en 1993, configurando cada vez más una realidad sobre el terreno que corresponde a la de un solo Estado.¹⁴⁹ La UE ha sido persistente en su oposición a la construcción de asentamientos, alegando que son ilegales según el derecho internacional y que

¹⁴² Comisión Europea (2022), «European Union, Trade in goods with the Occupied Palestinian Territories» https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_occupied-palestinian-territory_en.pdf (consultado el 18.11.2022).

¹⁴³ LOVATT, H. (2016), «EU Differentiation FAQ», European Council for Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/eu_differentiation_faq (consultado el 18.11.2022).

¹⁴⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Op. cit.*

¹⁴⁵ SCHUMACHER, T., *Op. cit.*

¹⁴⁶ LOVATT, H., *Op. cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ SCHUMACHER, T., *Op. cit.*

¹⁴⁹ PARDO, S. y PETERS, J., *Op. cit.*, pp. 20.

violan el Cuarto Convenio de Ginebra, que establece que una potencia ocupante no debe promover el traslado de sus propios ciudadanos al territorio ocupado.¹⁵⁰

Este asunto ha sido objeto de una disputa comercial entre la UE e Israel para distinguir las mercancías producidas en los asentamientos israelíes de acuerdo con las «normas de origen» del Acuerdo de Asociación. En 1997, las autoridades aduaneras de varios Estados miembros comenzaron a solicitar a Israel que verificara realmente el origen de las mercancías exportadas. Como el Acuerdo de Asociación no definía los límites del «territorio del Estado de Israel», en 1998, la Comisión envió una comunicación en la que afirmaba que los asentamientos de Cisjordania, Gaza, Jerusalén Este y los Altos del Golán no debían considerarse parte del territorio de Israel.¹⁵¹ En 2004, Israel aceptó etiquetar de forma diferente los bienes producidos en los asentamientos. Aunque seguirían siendo etiquetados como «Made in Israel», deberían tener información precisa sobre la ubicación y el código postal donde se producían. De modo que, estos productos no podrían acogerse al régimen de libre comercio y deberían pagar el arancel correspondiente en la aduana.¹⁵²

Hasta hoy, la firma de ese acuerdo ha tenido gran importancia. La firme posición europea frente a las prácticas israelíes cambió por completo los matices de las relaciones entre la UE e Israel. La resolución de la disputa mediante la aceptación de Israel fue una señal del reconocimiento de la relevancia de la UE como socio comercial, con quien sus relaciones comerciales habían estado en juego. El rechazo de la UE a las reivindicaciones territoriales de Israel en relación con el ámbito geográfico de los acuerdos fue una prueba de la creciente asertividad de Europa como actor en el conflicto palestino-israelí.¹⁵³

Un ejemplo reciente de la aplicación del principio de diferenciación se produjo en el caso del programa Horizonte Europa, el mayor plan de financiación de la investigación en Europa con un presupuesto de 95.500 millones de euros.¹⁵⁴ Para adherirse al programa, Israel tuvo que firmar un documento en el que se declaraba que las entidades israelíes de Cisjordania no podían formar parte del plan de financiación de la investigación, ya que para la UE las fronteras de Israel eran las anteriores a 1967. Si bien, sobre el terreno, la economía israelí no diferencia entre un lado y otro de la Línea Verde (VER ANEXO 10).

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 20.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 54.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 56.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 56.

¹⁵⁴ Comisión Europea (2022), «Israel joins Horizon Europe research and innovation programme» https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/israel-joins-horizon-europe-research-and-innovation-programme-2021-12-06_en (consultado el 18.11.2022).

El documento que da cobertura a la mencionada política de diferenciación de la UE es ampliamente conocido como «las directrices». Publicadas en 2013 por la Comisión con el fin de diferenciar territorialmente a Israel y a los Territorios Palestinos ocupados, estas directrices, sin ser directamente vinculantes, sirven como instrucciones para los países de la UE.¹⁵⁵ Desde entonces, los Estados miembros han reiterado en numerosas ocasiones en el Consejo su compromiso implícito con las directrices afirmando que: «todos los acuerdos entre el Estado de Israel y la UE deben indicar inequívoca y explícitamente su inaplicabilidad al territorio ocupado por Israel en 1967. [Sin que esto constituya] un boicot al Estado de Israel, al que la UE se opone firmemente.»¹⁵⁶

Las directrices de 2013, cuyo ámbito de aplicación se limitaba a la elegibilidad de las entidades israelíes en los territorios ocupados para recibir subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE, se completaron con la Nota interpretativa de 2015. Este documento, que forma parte de la «política de etiquetado de la UE», establece que Israel debe marcar claramente el origen de los bienes producidos en los asentamientos, para lo cual no bastaría una simple indicación limitada a «producto de Cisjordania» o «producto de los Altos del Golán», sino que sería necesaria una que mencionara «asentamiento israelí».¹⁵⁷ Desde entonces, la aplicación de las directrices y la política de etiquetado de la UE ha variado entre los Estados miembros. Aparte, la mayoría de los países de la UE ha decidido comprometerse con la diferenciación a nivel europeo, promoviendo y luego siguiendo las decisiones de la UE.¹⁵⁸

Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), con su sentencia sobre el *Caso Brita* de 2010, ha reforzado la idea de que Cisjordania y Gaza, por un lado, e Israel, por otro, constituyen dos entidades económicas distintas.¹⁵⁹ El caso confirmó que, al haber celebrado la UE dos Acuerdos de Asociación independientes, con Israel y con la Autoridad Palestina, la aplicación geográfica de cada uno de ellos debe ser diferente.¹⁶⁰

¹⁵⁵ LOVATT, H. y TOALDO, M. (2015) «EU Differentiation and Israeli Settlements», *European Council for Foreign Relations* 140, pp. 6.

¹⁵⁶ Consejo de la Unión Europea (2022), «European Union's position for the Association Council's 12th meeting» <https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf> (consultado el 18.11.2022).

¹⁵⁷ Nota interpretativa sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967.

¹⁵⁸ LOVATT, H. (2016), «EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine», *European Council for Foreign Relations* 194, pp. 2-13.

¹⁵⁹ BICCHI, F. y VOLTOLINI, B. (2018), «Europe, the Green Line and the Issue of the Israeli-Palestinian Border: Closing the Gap between Discourse and Practice?», *Geopolitics* 23, n° 1, pp. 124-146.

¹⁶⁰ *Ibid.*

3. La europeización de la política exterior española

En esta sección, la política seguida por España respecto de la estrategia de diferenciación de la UE hacia Israel y los Territorios Palestinos ocupados ayudará al lector a entender si la europeización de la política exterior española está teniendo lugar o no. Para ello, esta parte se relacionará directamente con el concepto de europeización de Patrick Müller, descrito en el capítulo tercero. La europeización se producirá, tal y como se mencionaba, en una dimensión ascendente o descendente. Adicionalmente, la intensidad de dicha europeización se clasificará en «iniciativa» (alta intensidad ascendente), «adaptación» (alta intensidad descendente), o «coordinación» (baja intensidad multidireccional).

En consecuencia, las tablas que se presentaron en el (CAPÍTULO 3) se completarán al final de este capítulo con la ayuda de la información proporcionada en la presente sección. Además, se introducirán algunos de los acontecimientos expuestos en los capítulos anteriores de la memoria y se añadirán a las tablas para ofrecer una mayor comprensión acerca del impacto de la europeización.

Europeización ascendente			
Posibles improntas de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado
Diplomacia de la UE			
Acción operativa de la UE			
Relaciones exteriores (económicas) de la UE			

Europeización descendente			
Posibles improntas de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado
Actitud cooperativa			
Disposición a actuar como iniciador			
Relajación de las posiciones nacionales			
Apoyo a coordinación entre pilares			

Analizando las relaciones comerciales, en 2019, España exportó bienes y servicios por valor de 1.530 millones de euros y 13,8 millones de euros a Israel y a Palestina, respectivamente. Las importaciones de bienes y servicios desde Israel fueron de 731 millones de euros,¹⁶¹ mientras que desde Palestina no llegaron a 0,2 millones de euros.¹⁶² Así, aunque el comercio entre España y los palestinos puede considerarse casi inexistente, las cifras con Israel sitúan a España como su quinto mayor socio comercial en la UE.¹⁶³

En el aspecto político, la posición del Gobierno español ante la construcción de asentamientos y su expansión ha sido clara y coherente, independientemente del partido político que ocupase la Presidencia a nivel nacional. Para España, los asentamientos en los territorios ocupados por Israel desde 1967 carecen de validez legal, constituyen una flagrante violación del derecho internacional y son un obstáculo para la viabilidad de la solución de dos Estados y la consecución de una paz justa y duradera.¹⁶⁴ Así lo ha puesto de manifiesto el Ministerio de Asuntos Exteriores español, con una media de entre cuatro y cinco comunicados al año condenando los asentamientos israelíes.¹⁶⁵ Por todo ello, la política exterior española ha mantenido su compromiso con la resolución del conflicto y, en particular, con la ayuda a los palestinos a través de la cooperación al desarrollo.¹⁶⁶

En paralelo, en las Cortes Generales, durante los últimos años, con el ascenso de nuevas formaciones políticas fuera del arco tradicional PP-PSOE, la crítica a las políticas israelíes se ha hecho más patente en el Parlamento español, principalmente entre los partidos de izquierda radical, pero también en algunas comunidades autónomas y municipios, que han llegado a apoyar, en algunos casos, las estrategias del movimiento de Boicot, Desinversión y Sanciones (BDS) contra Israel.¹⁶⁷

¹⁶¹ ICEX (2022), «Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior: Israel», <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=IL#4> (consultado el 18.11.2022).

¹⁶² ICEX (2022), «Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior: Territorios Palestinos», <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=PS#1> (consultado el 18.11.2022).

¹⁶³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022), «Ficha País: Israel», http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISRAEL_FICHA%20PAIS.pdf (consultado el 18.11.2022).

¹⁶⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022), «Comunicado conjunto sobre la construcción de nuevas viviendas en asentamientos y planes de desahucios y demoliciones», https://www.exteriores.gob.es/gl/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2022_COMUNICADOS/20220513_COMU034.aspx (consultado el 18.11.2022).

¹⁶⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022), «Comunicados», <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/index.aspx?k=israel> (consultado el 18.11.2022).

¹⁶⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2020), «España y Oriente Próximo», <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Paginas/EspOrienteProximo.aspx> (consultado el 16.04.2020).

¹⁶⁷ ASSEBURG, M. y GOREN, M. (2019), «Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking», *The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Stiftung Wissenschaft und Politik* (2019): 43-44.

Algunas de las preguntas parlamentarias realizadas en el Congreso de los Diputados, principalmente por los diputados de Unidas Podemos, junto con las respuestas del Gobierno español, además de las entrevistas mantenidas con funcionarios de España, Palestina, el SEAE y expertos en la materia con anterioridad a la elaboración de la presente memoria, permiten analizar la influencia de España en la elaboración de las directrices de 2013 y, por tanto, confirmar la europeización ascendente de la política exterior española en este punto concreto del conflicto palestino-israelí.¹⁶⁸ Esta dimensión de la europeización ascendente, en la que España incluye sus preferencias políticas en la posición común de la UE, será, por consiguiente, probada en el presente capítulo.

Durante el proceso de elaboración de las directrices, el impulso que España dio a la posición europea fue crucial.¹⁶⁹ Al ser uno de los países promotores que solicitaron a la entonces ARVP Catherine Ashton la aprobación de las directrices y, posteriormente, de la nota interpretativa, España puede considerarse como un «iniciador de políticas» en este asunto específico del PPOM. Por consiguiente, se puede hablar con certeza de una intensidad alta en la europeización. España introdujo así, junto con otros Estados miembros, sus propias preferencias de política exterior en la agenda comunitaria. La elaboración de las directrices puede considerarse entonces un éxito para la política exterior española y para la europeización de su posición en el conflicto palestino-israelí.

La posición global española ante el PPOM, que suscribe por completo las conclusiones del Consejo de la UE de 2014, fue dada por el Gobierno de Mariano Rajoy en el Parlamento en 2017 y, a pesar de la moción de censura, el cambio de poder de 2018 y las elecciones de 2019, se mantiene sin cambios bajo el Ejecutivo de coalición liderado por el actual presidente Pedro Sánchez.¹⁷⁰

En 2005, la UE concluyó el acuerdo técnico del Acuerdo de Asociación con Israel para garantizar la exclusión de los bienes de los asentamientos del tratamiento comercial preferencial. La comunicación se ha ido completando progresivamente con una lista de lugares no elegibles.¹⁷¹ Con los años, España se ha referido a dicho acuerdo para resaltar la importancia de la diferenciación para el cumplimiento del derecho internacional y como hoja de ruta hacia una eventual

¹⁶⁸ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE mediante ‘iniciativa de políticas’.

¹⁶⁹ Alto funcionario del SEAE, *Op. cit.*

¹⁷⁰ Gobierno de España (2017), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/10823 28/03/2017 27414».

¹⁷¹ Comisión Europea (2005), «EU-Israel Technical Arrangement», https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/euisrael-technical-arrangement_en#Technical%20arrangement (consultado el 18.11.2022).

resolución del conflicto.^{172 173} Además, las administraciones españolas se han adaptado para aplicar las decisiones de la UE. Así, el aviso de 2012 a los importadores europeos de productos israelíes, que hace recaer la carga de la prueba sobre el importador, fue introducido en el acervo español por la Agencia Tributaria, encargada de los derechos de aduana en España.¹⁷⁴ Este hecho, que quizás podría considerarse como una dimensión descendente de la europeización, es más bien un ajuste técnico de las instituciones domésticas españolas pero no una adaptación de las preferencias de la política exterior española, que han seguido inalteradas y coherentes.

Por otra parte, las conclusiones del Consejo de 2012 destacaron la importancia de la necesidad de una estrategia de diferenciación de la UE más sólida frente la política de asentamientos israelí.¹⁷⁵ Asimismo, aunque la Comisión ya llevaba tiempo considerando la posibilidad de establecer una serie de normas para las empresas que operan en los Territorios Palestinos ocupados, la carta que impulsó la redacción final de las directrices de 2013 fue firmada, entre otros 12 Estados miembros, por España en abril de 2013.¹⁷⁶ En la carta, dirigida a la ARVP Catherine Ashton, 13 ministros de Asuntos Exteriores solicitaron a la Comisión que finalizara las directrices y las normas de identificación de los bienes producidos en los asentamientos que deberían ser aplicadas en la UE.¹⁷⁷ En una sesión parlamentaria en España, el Gobierno español respaldó las directrices de julio de 2013 y confirmó la implicación e influencia española en su redacción, admitiendo que había sido uno de los principales impulsores de la estrategia y, por tanto, corroborando la europeización ascendente de este enfoque de la política exterior española.^{178 179}

Se demuestra entonces que España siempre ha tenido un gran interés y fue uno de los Estados miembros que empujó a la Comisión a elaborar las directrices en un momento en el que la UE era bastante ineficiente en la aplicación de la diferenciación a través de sus acuerdos con Israel.¹⁸⁰ Precisamente porque muchos de

¹⁷² Gobierno de España (2012), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/000585 07/03/2012».

¹⁷³ Europeización descendente, ejemplo de actitud cooperativa por ‘coordinación de políticas’.

¹⁷⁴ Agencia Tributaria (2012), «Nota informativa NI GA 8/2012, de 9 de agosto, relativa a importaciones de Israel en la Unión Europea».

¹⁷⁵ Consejo de la Unión Europea (2012), «Comunicado de prensa 3209ª reunión del Consejo de Asuntos Exteriores Bruselas, 10 de diciembre de 2012».

¹⁷⁶ Alto funcionario del SEAE, *Op. cit.*

¹⁷⁷ RAVID, B. (2013) «Half of EU Countries Support Labeling Settlement Goods From West Bank, East Jerusalem», Haaretz, <https://www.haaretz.com/.premium-half-of-eu-back-settlement-labels-1.5238932> (consultado el 18.11.2022).

¹⁷⁸ Gobierno de España (2013), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/027435 09/10/2013».

¹⁷⁹ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE mediante ‘iniciativa de políticas’.

¹⁸⁰ Alto funcionario del SEAE, *Op. cit.*

los acuerdos que existían en varios ámbitos no tenían la misma fuerza ni carácter vinculante en lo que respecta a la aplicación territorial, las directrices de 2013 fueron muy importantes para España ya que su principal objetivo era unificar la política de todos los Estados miembros.¹⁸¹ Esto representa un claro ejemplo de la dimensión ascendente de la europeización de Patrick Müller mediante la «iniciativa de políticas», ya que las intenciones de España eran hacer que la UE se adaptara según sus propios intereses de política exterior.

Igualmente, en 2014, los Estados miembros decidieron aprobar una comunicación común, en la que querían llamar la atención de sus ciudadanos y empresas sobre los riesgos asociados a las actividades económicas y financieras en los asentamientos israelíes.¹⁸² A pesar de ser un mensaje consensuado, su publicación fue voluntaria y sólo fue adoptada por algunos Estados miembros, siendo España uno de ellos.^{183 184} Sin embargo, esta recomendación a los agentes económicos sólo sirve para recordar que realizar actividades comerciales en los asentamientos puede tener un coste reputacional y trata de presentar los riesgos sin ir más allá, siendo así una herramienta de diferenciación muy limitada.¹⁸⁵

Con todo, la lenta aplicación de una política común de diferenciación de la UE hizo que sólo algunos Estados miembros crearan sus propias directrices voluntarias de etiquetado, como el Reino Unido en 2009, Dinamarca en 2012 o Bélgica en 2014.¹⁸⁶ No obstante, la mayoría de los países ha apoyado la adopción de nuevas medidas en relación con los asentamientos. En abril de 2015, un grupo de 16 Estados miembros, en el que España volvió a estar presente, envió otra carta a la ARVP Federica Mogherini, en la que exigían medidas claras para el correcto etiquetado de los productos importados de los Territorios Palestinos ocupados y vendidos en la UE.^{187 188} La materialización de esta propuesta de directrices más amplias tuvo lugar con la nota interpretativa publicada por la Comisión en noviembre de 2015.¹⁸⁹ Una vez más, el Gobierno de España aseguró su adhesión

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2014), «Posibles implicaciones para los ciudadanos y empresas de la Unión Europea de las actividades económicas y financieras en los asentamientos», http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Documents/MENSAJES_SOBRE_INVERSIONES_ASENTAMIENTOS_ESP.pdf (consultado el 16.04.2020).

¹⁸³ Diakonia (2015), «The Unsettling Business of Settlement Business» *Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre*, pp. 8.

¹⁸⁴ Europeización descendente, ejemplo de coordinación entre pilares mediante 'coordinación de políticas'.

¹⁸⁵ Entrevista con Isaías Barreñada Bajo, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 07.05.2020.

¹⁸⁶ LOVATT, H. y TOALDO, M., *Op. cit.*, pp. 7.

¹⁸⁷ BEAUMONT, P. (2015), «Foreign ministers petition EU to urge labelling of settlement products», *The Guardian*, <https://theguardian.com/world/2015/apr/16/foreign-ministers-petition-eu-to-urge-labelling-of-settlement-products> (consultado el 18.11.2022).

¹⁸⁸ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE mediante 'iniciativa de políticas'.

¹⁸⁹ Nota interpretativa sobre la indicación del origen de las mercancías procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967.

a la decisión de la UE en las Cortes, afirmando que la administración española dispone efectivamente de los medios necesarios para hacer cumplir los objetivos de la nota.^{190 191}

En cualquier caso, la idea del papel de España como «iniciador de políticas» en la elaboración de la estrategia de diferenciación puede demostrarse adicionalmente por su compromiso de hacer frente a la política expansiva de Israel.¹⁹² Con tal fin, España se convierte en un actor de mayor peso en Oriente Medio al actuar en el marco de tres grupos establecidos junto a otros países de la UE. Además del ya mencionado *Quint*, cuya importancia radica en su influencia política, España forma parte del Grupo de Países Afines y del Consorcio de Protección de Cisjordania.¹⁹³

El Grupo de Países Afines, o *Like-Minded*, es un grupo informal —formado por Francia, Bélgica, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Irlanda y España— que está diseñado específicamente para abordar cuestiones relacionadas con el conflicto palestino-israelí.¹⁹⁴ Estos países de la UE comparten ideas similares sobre el PPOM, caracterizadas principalmente por una postura más crítica hacia Israel. Especialmente en lo que respecta a Jerusalén, se consultan entre sí antes de las reuniones de los jefes de misión para alinear posiciones. Estos países afines han sido los más partidarios de mantener viva la solución de dos Estados por cualquier medio posible, entre los que se encuentra, naturalmente, la diferenciación territorial.¹⁹⁵ Además, los informes periódicos sobre Jerusalén, Cisjordania, los asentamientos o la situación en las zonas A, B y C, emitidos por la UE, son redactados principalmente por el Grupo de Países Afines.¹⁹⁶

Cabe mencionar también que durante el periodo comprendido entre 2015 y 2016, el compromiso español con la cuestión de los Territorios Palestinos ocupados no se limitó únicamente al ámbito de la UE, sino que España también impulsó una Resolución en el CSNU durante su presidencia en 2016 que se ha consolidado como la piedra angular de la posición de la comunidad internacional ante la cuestión de los asentamientos ([VER ANEXO 11](#)). Bajo presidencia española, se adoptó la Resolución 2334 del CSNU, en la que se afirma que la política de asentamientos de Israel «carece de validez legal y constituye una flagrante violación del de-

¹⁹⁰ Gobierno de España (2017), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/18222 y 184/18223 16/10/2017 51161 y 51162».

¹⁹¹ Europeización descendente, ejemplo de actitud cooperativa por ‘coordinación de políticas’.

¹⁹² Entrevista con un funcionario del Consulado General de España en Jerusalén, Jerusalén, 13.05.2020.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE mediante ‘iniciativa de políticas’.

¹⁹⁵ Consulado General de España en Jerusalén, *Op. cit.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

recho internacional». ¹⁹⁷ El embajador español en la ONU concluyó entonces que «España siempre ha afirmado la ilegalidad de los asentamientos y ha condenado la incitación a la violencia, señalando que la resolución es coherente con ambas posiciones». ¹⁹⁸ El texto fue aprobado con la abstención de EEUU. En este caso, se puede observar cómo España buscó la «coordinación de políticas» con sus socios de la UE en la ONU y, en particular, en el seno del CSNU. ¹⁹⁹

Por último, España considera que los instrumentos de apoyo económico y de ayuda a los palestinos son una herramienta esencial para lograr una eventual resolución del conflicto palestino-israelí. ²⁰⁰ Durante los últimos años, el compromiso español con el sistema institucionalizado de cooperación al desarrollo no ha dejado de aumentar. ²⁰¹ Como ejemplo destaca, ante la congelación por parte de los EEUU de Trump de la financiación a UNRWA, la respuesta de España con un aumento de 10 millones de euros en sus aportaciones. Así, desde el 2001 hasta hoy, España ha aportado más de 181 millones. ²⁰² El apoyo económico a los palestinos corre a cargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que considera a Palestina una prioridad clave. ²⁰³ Finalmente, el Consorcio de Protección de Cisjordania como plataforma *ad-hoc* formada por diez países europeos, la UE y la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) (VER ANEXO 12), financia proyectos de cooperación en que España es el tercer donante. ^{204 205}

¹⁹⁷ Naciones Unidas (2016), «Israel's Settlements Have No Legal Validity, Constitute Flagrant Violation of International Law, Security Council Reaffirms», <https://www.un.org/press/en/2016/sc12657.doc.htm> (consultado el 18.11.2022).

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Europeización ascendente, ejemplo de diplomacia de la UE por 'coordinación de políticas'.

²⁰⁰ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores y Expatriados de Palestina, Varsovia, 30.04.2020.

²⁰¹ Entrevista con un funcionario de la Embajada de España en Tel-Aviv, Tel-Aviv, 10.08.2019.

²⁰² Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (2022), «UNRWA: España, fiel en su compromiso con los refugiados palestinos», https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2022/2022_03/08_unrwa.aspx (consultado el 18.11.2022).

²⁰³ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2022), «Palestina», <https://www.aecid.es/ES/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/Norte%20de%20C3%81frica%20y%20Oriente%20Pr%C3%B3ximo/Palestina.aspx> (consultado el 18.11.2022).

²⁰⁴ Consulado General de España en Jerusalén, *op. cit.*

²⁰⁵ Europeización ascendente, ejemplo de relaciones exteriores (económicas) de la UE mediante 'iniciativa de políticas'.

La aplicación de la diferenciación – una política interna que puede limitar el impacto de la política exterior española sobre diferenciación territorial

A pesar de lo mencionado, cuando se trata de la aplicación de la política de diferenciación, en general, o de las directrices en particular, España no ha modificado realmente su *modus operandi*. España no hizo uso de ninguna estrategia de diferenciación específica antes del establecimiento de las directrices de 2013.²⁰⁶ La adaptación y aplicación por parte de España de una política de diferenciación se produjo después de que la UE adoptara las medidas necesarias para aprobarla. La adaptación de España después de las directrices y de la nota interpretativa puede retratar una dimensión descendente de la europeización de la misma estrategia de diferenciación de la UE para la que España había sido un «iniciador de políticas».²⁰⁷ Esto se debe al hecho de que, aunque la cuestión de la diferenciación estaba en la agenda española como una de sus prioridades de política exterior de cara al PPOM, la decisión de aplicarla en la práctica no tuvo lugar hasta que obtuvo el respaldo necesario a nivel comunitario. En todo caso, la adaptación en este caso no es una adaptación de la política exterior de España, sino de su política interior.

En cuanto a la cuestión del etiquetado, España no destaca entre los países que más vigila el control de los productos procedentes de Israel o de los Territorios Palestinos ocupados. Garantizar la trazabilidad y asegurar el origen de un bien importado es una tarea compleja. Un producto, pudiendo proceder de un asentamiento, puede ser transformado y envasado dentro de las fronteras israelíes reconocidas internacionalmente, y por tanto entrar en el mercado comunitario como producto israelí. Aunque es una medida tediosa de aplicar y las importaciones españolas son más bien escasas, la vigilancia de España ha seguido siendo limitada.²⁰⁸ La situación es similar a la de la cuestión de Marruecos y el Sáhara Occidental, donde muchas mercancías producidas en el territorio saharauí han obtenido hasta hoy un trato comercial beneficioso.²⁰⁹ En definitiva, la aparente incoherencia entre las posiciones de la política exterior de España y sus implementaciones internas de carácter esencialmente administrativo podría suponer una eventual amenaza para la consecución de sus propios objetivos en política exterior.

²⁰⁶ BARREÑADA, I. *Op. cit.*

²⁰⁷ Europeización descendente, ejemplo de apoyo a la coordinación entre pilares mediante ‘adaptación de políticas’.

²⁰⁸ BARREÑADA, I. *Op. cit.*

²⁰⁹ *Ibid.*

Tras el análisis del caso de estudio y sus múltiples matices, las siguientes tablas muestran cómo es la europeización de la política exterior española hacia el conflicto palestino-israelí:

Europeización ascendente				
Posibles improntas de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado	Ver enlace a la nota a pie de página
Diplomacia de la UE	Sí	Iniciativa de políticas (alta)	<ul style="list-style-type: none"> – Solicitud de directrices – Solicitud de etiquetado – Julio 2014 – Conclusiones del Consejo – Países afines 	<ul style="list-style-type: none"> – 168 y 179 – 188 – 117 – 194
		Coordinación de políticas (baja)	<ul style="list-style-type: none"> – Cuarteto de Madrid – Resolución 2334 del CSNU 	<ul style="list-style-type: none"> – 112 – 199
Acción operativa de la UE	Sí	Coordinación de políticas (baja)	<ul style="list-style-type: none"> – Primer enviado especial de la UE para el PPOM – Solana – Borrell 	<ul style="list-style-type: none"> – 109 – 113 – 90
Relaciones exteriores (económicas) de la UE	Sí	Iniciativa de políticas (alta)	<ul style="list-style-type: none"> – Ayuda de la AECID – Apoyo ala OOPS – Consorcio de Protección de Cisjordania 	<ul style="list-style-type: none"> – 205

Europeización descendente				
Posibles improntas de política exterior	Cumplimiento	Intensidad	Caso analizado	Ver enlace a la nota a pie de página
Actitud cooperativa	Sí	Coordinación de políticas (baja)	<ul style="list-style-type: none"> – Reiterado apoyo a las posiciones de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> – 95, 120, 173 y 191

Europeización descendente				
Disposición a actuar como iniciador	Sí	Coordinación de políticas (baja)	<ul style="list-style-type: none"> – Presidencia española de la UE – <i>Quint / Quad</i> (*) – División en el Consejo DDHH 	<ul style="list-style-type: none"> – 115 – 121 – 134
Relajación de las posiciones nacionales	Sí	Adaptación de políticas (alta)	– 1986 Reconocimiento de israel	– 107
	– No	–	– Hoy la posición española es constante frente a las diferentes posiciones en el Consejo	– 134
Apoyo a la coordinación entre pilares	Sí	Coordinación de políticas (baja)	<ul style="list-style-type: none"> – Directrices – Etiquetado – Comunicación 	– 184 y 207
(*) Posible ejemplo de deseuropeización				

Capítulo VI

CONCLUSIÓN

Aunque los Estados miembros de la UE suelen estar interesados en colaborar en el marco de la PESC, ya que les da una poderosa cobertura legítima para su acción exterior, en el caso del conflicto palestino-israelí, dicha colaboración se ha ido haciendo cada vez más difícil a lo largo de los años.

Con un Consejo de la UE dividido, la consecución de una posición común, que implica consenso, requiere al menos algún tipo de europeización. La europeización puede producirse, por tanto, de dos maneras: la dimensión ascendente, en la que un Estado miembro es capaz de trasladar sus intereses y, en consecuencia, convencer a los demás, y una dimensión descendente, en la que un Estado miembro adopta las preferencias de la política exterior de la UE y las introduce en el ámbito nacional.

Del caso analizado y de los ejemplos aportados, se puede deducir que, a España, en general, no le gusta actuar unilateralmente. A pesar de la importancia económica, política y demográfica española en el aparato de toma de decisiones actual, el apoyo de la UE se hace imprescindible para validar la mayoría de sus decisiones de política exterior. Por ello, observando el cuadro anterior, se puede confirmar la europeización de la política exterior española.

La europeización de la política exterior española en el conflicto palestino-israelí incluye las dos dimensiones: ascendente y descendente. Sin embargo, cabe destacar la diferencia en sus intensidades. Así, esta memoria identifica acontecimientos específicos en los que la europeización ascendente tiene lugar mediante la «iniciativa de políticas», como el caso de la redacción de las directrices o la estrategia de etiquetado. No obstante, el único caso identificado de una verdadera europeización descendente por «adaptación de políticas» se limita al reconocimiento español de Israel en su entrada en la UE. Esto ocurre porque las posiciones e intereses españoles en el Proceso de Paz de Oriente Medio son coherentes y

consistentes. Por otra parte, la conclusión más relevante se refiere a la gran cantidad de europeización (tanto ascendente como descendente) por «coordinación de políticas» que España lleva a cabo en relación con la PESC de la UE.

Por lo tanto, la mayoría de las decisiones se toman mediante la coordinación de las políticas exteriores a nivel de la UE, lo que implica una dimensión multidireccional de la europeización de baja intensidad. En consecuencia, España ha conseguido influir en la UE en ocasiones puntuales, pero es capaz de comprometerse con otros Estados miembros para llevar a cabo estrategias comunes y apoyar los esfuerzos realizados a través de los mecanismos de la UE. Así, la idea propuesta por Alecu de Flers y Müller, según la cual los Estados miembros tienden a actuar con una actitud de «Europa importa» en el marco de sus políticas exteriores, se cumple en el caso de España.

La estrategia de diferenciación de la UE, junto con el caso del etiquetado, presenta a una España comprometida, que está dispuesta a actuar mediante la «iniciativa» o la «coordinación» para hacer que Israel se atenga al derecho internacional, respete las fronteras anteriores a 1967 y mantenga viva la solución de dos Estados. Aun así, se trata de un área todavía en desarrollo, que no ha sido totalmente implementada por las autoridades nacionales.

Por último, lo más probable es que las dificultades en el seno de la UE aumenten durante los próximos años, haciendo cada vez más difícil alcanzar posiciones comunes. Unas dificultades que dependen de los vaivenes políticos y de los gobiernos cambiantes en los Estados miembros —hoy son países como Hungría, Chequia o Polonia los que dificultan el compromiso, pero mañana podrían ser otros—. En este sentido, mientras todos los Estados miembros no sean capaces de alinearse, también cabe la posibilidad de que llegue a producirse cierta deseuropeización respecto del Proceso de Paz de Oriente Medio.

BIBLOGRAFÍA

Fuentes primarias

A) Documentos oficiales

ACUERDO Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 147/3, 21.6.2000.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2022), «Palestina», <https://www.aecid.es/ES/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/Norte%20de%20C3%81frica%20y%20Oriente%20Pr%C3%B3ximo/Palestina.aspx> (consultado el 18.11.2022).

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO (2022), «UNRWA: España, fiel en su compromiso con los refugiados palestinos», https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2022/2022_03/08_unrwa.aspx (consultado el 18.11.2022).

AGENCIA TRIBUTARIA (2012), «Nota informativa NI GA 8/2012, de 9 de agosto, relativa a importaciones de Israel en la Unión Europea».

C-363/18 *Organisation juive européenne y Vignoble Psagot Ltd / Ministre de l'Économie et des Finances* [2019] ECLI:EU:C:2019:954.

C-386/08 *Firma Brita GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Hafen* [2010] ECLI:EU:C:2010:91.

COMISIÓN EUROPEA (2013/C 205/05) Directrices sobre la elegibilidad de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 para las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 205/9, 19.7.2013.

COMISIÓN EUROPEA (2015/C 375/05) Nota interpretativa sobre la indicación del origen de los productos procedentes de los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 375/4, 12.11.2015.

COMISIÓN EUROPEA (2005), «EU-Israel Technical Arrangement», https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/euisrael-technical-arrangement_en#Technical%20arrangement (consultado el 18.11.2022).

COMISIÓN EUROPEA (2022), «European Union, Trade in goods with Israel», https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_israel_en.pdf (consultado el 18.11.2022).

COMISIÓN EUROPEA (2022), «European Union, Trade in goods with the Occupied Palestinian Territories», https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_occupied-palestinian-territory_en.pdf (consultado el 18.11.2022).

COMISIÓN EUROPEA (2022), «Israel joins Horizon Europe research and innovation programme», https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/israel-joins-horizon-europe-research-and-innovation-programme-2021-12-06_en (consultado el 18.11.2022).

COMISIÓN EUROPEA (2022), «Trade Policy, Countries and regions: Palestine», <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/palestine/> (consultado el 18.11.2022).

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2019), «Resolución: Garantizar la rendición de cuentas y la justicia por todas las violaciones del derecho internacional en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental».

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), «Comunicado de prensa 3209ª reunión del Consejo de Asuntos Exteriores Bruselas, 10 de diciembre de 2012».

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2014), «Conclusiones del Consejo sobre el Proceso de Paz en Oriente Medio».

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2020), «Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU on the Middle East Peace Process», <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/> (consultado el 18.11.2022).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022), «European Union's position for the Association Council's 12th meeting», <https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf> (consultado el 18.11.2022).

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (1967), «Resolución 242 (1967) de 22 de noviembre de 1967».

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (1973), «Resolución 338 (1973) de 22 de octubre de 1973».

CONSEJO EUROPEO (1977), «Reunión del Consejo Europeo de 29 y 30 de junio de 1977 en Londres: Conclusiones de la Presidencia».

DECISIÓN 97/430/CE del Consejo, de 2 de junio de 1997, relativa a la celebración del Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y

cooperación entre la Comunidad Europea, por una parte, y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 187, 16.07.1997.

DOCUMENTOS relativos a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta Final, Declaración conjunta de intenciones sobre el desarrollo y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina (1985).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2017), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/10823 28/03/2017 27414».

GOBIERNO DE ESPAÑA (2012), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/000585 07/03/2012».

GOBIERNO DE ESPAÑA (2013), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/027435 09/10/2013».

GOBIERNO DE ESPAÑA (2017), «Respuesta del Gobierno a (184) Pregunta escrita Congreso 184/18222 y 184/18223 16/10/2017 51161 y 51162».

ICEX (2022), «Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior: Israel», <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=IL#4> (consultado el 18.11.2022).

ICEX (2022), «Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el Exterior: Territorios Palestinos», <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=PS#1> (consultado el 18.11.2022).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2022), «Declaración de los Ministerios de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania, Italia y España», <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/index.aspx?k=israel> (consultado el 18.11.2022).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2022), «Comunicado conjunto sobre la construcción de nuevas viviendas en asentamientos y planes de desahucios y demoliciones», https://www.exteriores.gob.es/gl/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2022_COMUNICADOS/20220513_COMU034.aspx (consultado el 18.11.2022).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2022), «Comunicados», <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/index.aspx?k=israel> (consultado el 18.11.2022).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2020), «España y Oriente Próximo», <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Paginas/EspOrienteProximo.aspx> (consultado el 16.04.2020).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2022), «Ficha País: Israel», http://www.exteriores.gob.es/Documents/Fichas-Pais/ISRAEL_FICHA%20PAIS.pdf (consultado el 18.11.2022).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2020), «Obra Pía de los Santos Lugares», <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/ObraPiaSantosLugares/Paginas/Historia.aspx> (consultado el 18.04.2020).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2014), «Posibles implicaciones para los ciudadanos y empresas de la Unión Europea de las actividades económicas y financieras en los asentamientos», http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OrienteProximoMagreb/Documents/MENSAJES_SOBRE_INVERSIONES_ASENTAMIENTOS_ESP.pdf (consultado el 16.04.2020).

NACIONES UNIDAS (2016), «Israel's Settlements Have No Legal Validity, Constitute Flagrant Violation of International Law, Security Council Reaffirms», <https://www.un.org/press/en/2016/sc12657.doc.htm> (consultado el 18.11.2022).

NACIONES UNIDAS (2022), «The Question of Palestine», <https://www.un.org/unispal/history2/> (consultado el 18.11.2022).

OFICINA DEL COORDINADOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO (2006), «Statement by the Middle East Quartet».

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (1980), «Declaración de Venecia del 13 de junio de 1980».

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2021), «Middle East Peace Process», https://www.eeas.europa.eu/eeas/middle-east-peace-process_en (consultado el 18.11.2022).

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2022), «Statement by High Representative Josep Borrell on the Israeli raids on six Palestinian civil society organisations», https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelpalestine-statement-high-representative-josep-borrell-israeli-raids-six-palestinian_en?s=206 (consultado el 18.11.2022).

TRATADO de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007).

TRATADO de Paz entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania (1994).

B) Entrevistas

ENTREVISTA con un alto funcionario del Servicio Europeo de Acción Exterior, Varsovia, 30.04.2020.

ENTREVISTA con un funcionario del Consulado General de España en Jerusalén, Jerusalén, 13.05.2020.

ENTREVISTA con un funcionario de la Embajada de España en Tel-Aviv, Tel-Aviv, 10.08.2019.

ENTREVISTA con un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Madrid, 4.04.2020.

ENTREVISTA con un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores y Expatriados de Palestina, Varsovia, 30.04.2020.

ENTREVISTA con Isaías Barreñada Bajo, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 07.05.2020.

C) Fuentes secundarias

ALECU DE FLERS, N. Y MÜLLER, P. (2010), «Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms», Paper prepared for the GARNET Conference.

ALECU DE FLERS, N. Y MÜLLER, P. (2012), «Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues», *Journal of European Integration* 34, nº 1, pp. 19-35.

ARIAS, I. (2016), *Yo siempre creí que los diplomáticos eran unos mamones: Memorias*, Madrid, Plaza & Janés Editores.

ASSEBURG, M. Y GOREN, N. (2019), «Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking», *The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Stiftung Wissenschaft und Politik*, pp. 43-44.

BALFOUR, A.J. (1917), «The Balfour Declaration».

BALKIR, C. (2016), «Europeanisation of Trade Policy: an asymmetric track», en *The Europeanization of Turkish Public Policies: A Scorecard*, ed. Aylin Güney y Ali Tekin, Londres y Nueva York, Routledge.

BANDOV, G. Y KOLMAN, N.H. (2018), «Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as a Multi-directional Process», *Cadmus Journal* 3, nº 5, pp. 134-135.

BARBÉ, E. (2009), «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 32, pp. 11-48.

BARBÉ, E., MESTRES, L. Y SOLER, E. (2007), «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79/80, pp. 35-51.

BEAUMONT, P. (2015), «Foreign ministers petition EU to urge labelling of settlement products», *The Guardian*, [theguardian.com/world/2015/apr/16/foreign-ministers-petition-eu-to-urge-abelling-of-settlement-products](https://www.theguardian.com/world/2015/apr/16/foreign-ministers-petition-eu-to-urge-abelling-of-settlement-products) (consultado el 18.11.2022).

BICCHI, F. Y VOLTOLINI, B. (2018), «Europe, the Green Line and the Issue of the Israeli-Palestinian Border: Closing the Gap between Discourse and Practice?», *Geopolitics* 23, nº 1, pp. 124-146.

BLASCO, A. (2005), «Razones y consecuencias de una decisión controvertida: la expulsión de los judíos de España en 1492», *Kalakorikos* 10, pp. 9-36.

BÖRZEL, T. (2002), «Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40, nº 2, pp. 197.

BÖRZEL, T. Y RISSE, T. (2000), «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change», *European Integration online Papers* 4, nº 15, pp. 394.

BOURIS, D. (2010), «The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State building», *Journal of Contemporary European Research* 6, nº 3, pp. 376-394.

BOURIS, D. (2014), «Riding Shotgun: The EU's Role in the Israeli-Palestinian Conflict», *Carnegie Middle East Center -Carnegie Endowment for International Peace*, <https://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict/i2xe> (consultado el 18.11.2022).

BOURIS, D. (2014), *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State-building without a state*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 48-49.

BOURIS, D. Y KYRIS, G. (2017), «Europeanisation, Sovereignty and Contested States: The EU in Northern Cyprus and Palestine», *The British Journal of Politics and International Relations* 19, nº 4, pp. 755-771.

BULMER, S.J. Y RADAELLI, C.M. (2004), «The Europeanisation of National Policy?», *Queen's Papers on Europeanisation*, nº 1, pp. 1-17.

BUSH, G.W. (2002), «Full text of George Bush's speech», *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2002/jun/25/israel.usa> (consultado el 18.11.2022).

CASQUEIRO, J. (2017), «Presidente de Israel: “España es un país unido y el Rey símbolo de esa unidad.”», *El País*, https://elpais.com/politica/2017/11/06/actualidad/1509990086_740667.html (consultado el 18.11.2022).

CHRISTIE, W.M. (1930), «Arabs and Jews in Palestine», *Journal of the Transactions of the Victoria Institute* 62, pp. 96-117.

CÓRDOBA, A.M. (2011), «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas», *Historia y Política* 26, pp. 291-323.

COWLES, M.G., RISSE, T. Y CAPORASO, J. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, pp. 1-21.

DE JONG, C. (2017), «The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch Foreign Policy Preferences towards the Israeli-Palestinian Conflict», *Universidad de Ámsterdam*, pp. 6-11.

DIAKONIA (2015), «The Unsettling Business of Settlement Business» *Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre*, pp. 8.

DYSON, K. Y GOETZ, K.H. (2003), «Living with Europe: power, constraint, and contestation», en DYSON, K. y GOETZ, K.H. (comp.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-36.

ECKHOUT, P. (2011), *EU external relations law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 165-189.

EL PAÍS (1979), «El presidente Suárez recibirá hoy a Yasser Arafat en Madrid», *El País*, https://elpais.com/diario/1979/09/13/espana/306021609_850215.html (consultado el 18.11.2022).

GONZÁLEZ, M. (2018), «Borrell: “El reconocimiento del Estado palestino está sobre la mesa »», *El País*, https://elpais.com/politica/2018/09/18/actualidad/1537259977_485502.html (consultado el 18.11.2022).

JOEL, B. Y HAJJAR, L. (2014), «Palestine, Israel and the Arab-Israeli Conflict: A Primer», *Middle East Research & Information Project*, pp. 1-12.

KAVAKAS, D. (2001), *Greece and Spain in European Foreign Policy: The Influence of Southern Member States in Common Foreign and Security Policy*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 60.

- KHADER, B.** (2013), «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): soft diplomacy and hard realities», *Institut Medea Publications*, pp. 20-21.
- LADRECH, R.** (1994), «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France», *Journal of Common Market Studies* 32, n° 1, pp. 69-88.
- LOVATT, H.** (2016), «EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine», *European Council for Foreign Relations* 194, pp. 2-13.
- LOVATT, H.** (2016), «EU Differentiation FAQ», European Council for Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/eu_differentiation_faq (consultado el 18.11.2022).
- LOVATT, H.** (2017), «Time to bring Hamas in from the cold», European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_time_to_bring_hamas_in_from_the_7283 (consultado el 18.11.2022).
- LOVATT, H. Y TOALDO, M.** (2015) «EU Differentiation and Israeli Settlements», *European Council for Foreign Relations* 140, pp. 6.
- MAJONE, G.** (2006), «The common sense of European integration», *Journal of European Public Policy* 13, n° 5, pp. 607-626.
- MOGA, T.L.** (2009), «The Contribution of the Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process», *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 1, n° 3, pp. 796-807.
- MÜLLER, P.** (2012), *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of national foreign policy*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 16-18.
- MÜLLER, P.** (2013), «The Europeanization of France»s foreign policy towards the Middle East conflict – from leadership to EU accommodation», *European Security* 22, n° 1, pp. 113-128.
- MÜLLER, P., POMORSKA, K. Y TONRA, B.** (2021), «The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?», *Journal of European Integration* 43, n° 5, pp. 519-534.
- MUSU, C.** (2008), *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 56-57.
- NEWMAN, D. Y YACOBI, H.** (2004), «The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict», *EU Border Conflicts Studies* 12, pp. 2-4.
- NIETO, S.** (2020), «¿Por qué el Rey de España es Rey de Jerusalén?», ABC, https://www.abc.es/internacional/abci-espana-jerusalen-202001221727_noticia.html (consultado el 18.11.2022).

- OBAMA, B.** (2013), «Transcript of Obama's Speech in Israel», *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html> (consultado el 18.11.2022).
- PARDO, S. Y PETERS, J.** (2010), *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*, Plymouth y Lanham, Lexington Books, pp. 47.
- PARDO, S. Y PETERS, J.** (2012), *Israel and the European Union: A Documentary History*, Plymouth y Lanham, Lexington Books, pp. 1-9.
- PÉREZ, O. Y RODRÍGUEZ-PICAVEA, E.** (2001), *Toledo y las tres Culturas*, Madrid, Akal, pp. 5-8.
- PERSSON, A.** (2018), ««EU differentiation» as a case of «Normative Power Europe» (NPE) in the Israeli—Palestinian conflict», *Journal of European Integration* 40, n° 2, pp. 193-208.
- PETERS, J.** (1984), *From Time Immemorial: The Origins of the Arab-Jewish Conflict over Palestine*, Harper and Row, Nueva York.
- PIJPERS, A.** (2007), «The EU and the Palestinian-Israeli conflict: The limits of the CFSP», *Netherlands Institute for International Relations «Clingendael»*.
- RADAELLI, C.M.** (2000), «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online Papers* 4, n° 8.
- RADIO NACIONAL DE ESPAÑA** (2020), «Margallo: “Soy un menchevique, siempre estoy en la minoría. »», RTVE, <https://www.rtve.es/noticias/20200129/margallo-soy-menchevique-siempre-estoy-minoria/1997680.shtml> (consultado el 18.11.2022).
- RAVID, B.** (2013) «Half of EU Countries Support Labeling Settlement Goods From West Bank, East Jerusalem», *Haaretz*, <https://www.haaretz.com/.premium-half-of-eu-back-settlement-labels-1.5238932> (consultado el 18.11.2022).
- REDACCIÓN HISTORIA NATIONAL GEOGRAPHIC** (2019), «El fin de la Reconquista: la conquista de Granada por los Reyes Católicos», *National Geographic*, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/conquista-granada-por-reyes-catolicos_6778/3 (consultado el 18.11.2022).
- ROGAN, E.** (2015), «A Century after Sykes—Picot: The Fall of the Ottomans, the Rise of the Islamic State, and the Tragedy of Arab Independence», *The Cairo Review* 19, pp. 99-109.
- RYNHOLD, J. Y WAXMAN, D.** (2008), «Ideological Change and Israel's Disengagement from Gaza», *Political Science Quarterly* 123, n° 1, pp. 11.

SCHUMACHER, T (2020). Conferencia sobre la Política Europea de Vecindad en el Colegio de Europa.

SWART, M. (2019), «Palestinian Reconciliation and the Potential of Transitional Justice», *Brookings Doha Center Analysis Paper 25*, pp. 7-23.

TESSLER, M. (2009), *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 246-255.

TONRA, B. (2000), «Denmark and Ireland», en MANNERS, I. y WHITMAN, R.G. (comp.) *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press, pp. 229.

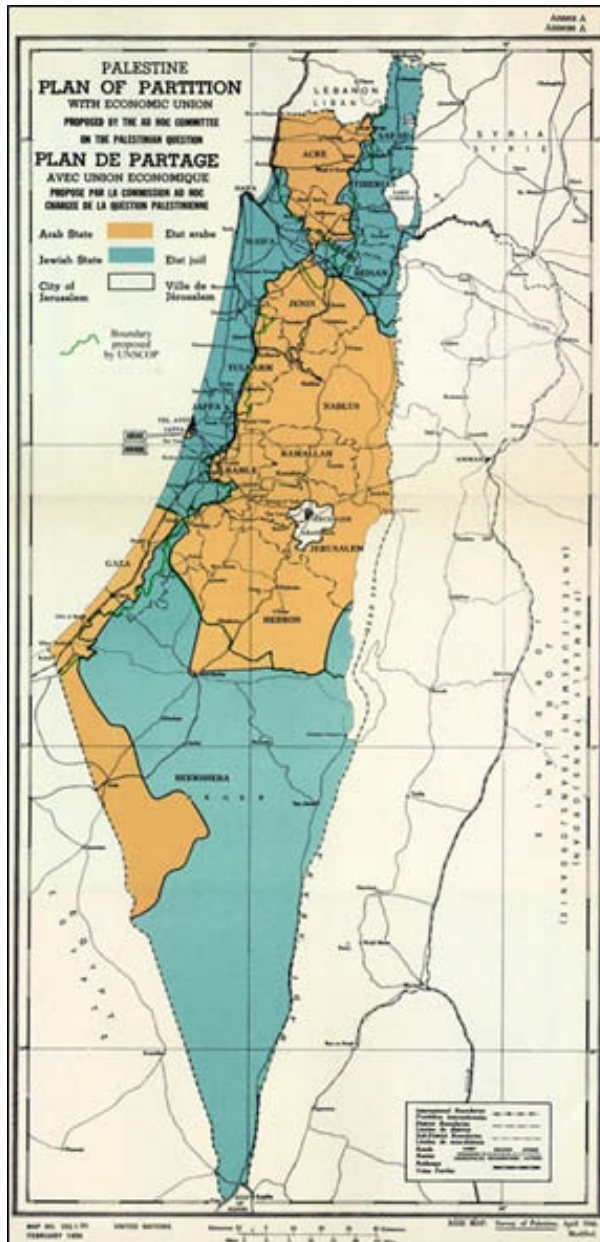
TONRA, B. (2000), «Mapping EU Foreign Policy», *Journal of European Public Policy* 7, nº 1.

TSARDANIDIS, C. Y STAVRIDIS, S. (2005). «The Europeanisation of Greek foreign policy: a critical appraisal», *Journal of European Integration* 27, nº 2, pp. 217-239.

VOLTOLINI, B. (2016), *Lobbying in EU Foreign Policy-making: The case of the Israeli-Palestinian conflict*, Abingdon y Nueva York, Routledge, pp. 55-56.

WONG, R. Y HILL, C. (2011), «Introduction», en WONG, R. y HILL, C.(comp.), *National and European foreign policies: Towards Europeanization*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 1-3.

ANEXOS



1. Mapa del Plan de Partición de Palestina de la ONU de 1947.
— Wikimedia Commons, «File: UN Palestine Partition Versions 1947»
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:UN_Palestine_Partition_Versions_1947.jpg (consultado el 18.11.2022)



2. Foto de Jerusalén. Delante, el Muro de las Lamentaciones, el lugar más sagrado para el judaísmo. Detrás, el Monte del Templo, donde se encuentra la Cúpula de la Roca, uno de los lugares más sagrados para el islam. (Foto tomada por el autor)



3. Mapa de la división de Cisjordania en tres zonas tras los Acuerdos de Oslo. La zona A se encuentra bajo pleno control palestino, la zona B se encuentra bajo control civil palestino y control de seguridad conjunto palestino-israelí y la zona C se encuentra bajo pleno control israelí.

— Wikimedia Commons, «Oslo Areas and barrier protection».

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5e/Oslo_Areas_and_barrier_projection_2005.png (consultado el 18.11.2022)



4. El primer ministro Netanyahu y la ARVP Mogherini se dirigen a los medios de comunicación en Bruselas en 2017.
- Virginia Mayo en «Netanyahu: Some in Europe won't wake up until Iran nukes land on them», The Times of Israel, 2019.
<https://www.timesofisrael.com/netanyahu-some-in-europe-wont-wake-up-until-iran-nukes-land-on-them/> (consultado el 18.11.2022)



5. Antiguo consulado español en la Ciudad Vieja de Jerusalén. Hoy alberga una escuela española para niñas palestinas gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y la AECID. (Foto tomada por el autor)

6. El presidente del Gobierno Adolfo Suárez recibiendo la visita de Yasser Arafat en Madrid en 1979.

— Enrique Vázquez, «España ya “reconocía” a Palestina», Hoy, 2014.

<https://www.hoy.es/nacional/201411/15/espana-reconocia-palestina-20141114233813-rc.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> (consultado el 18.11.2022)



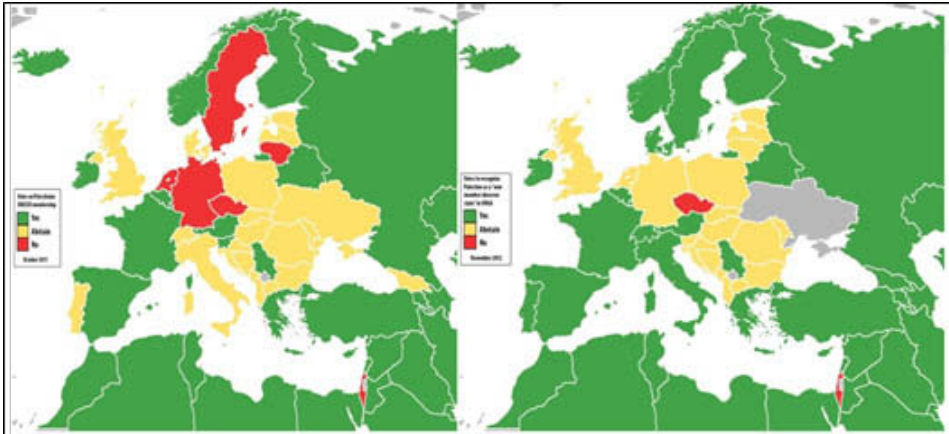
7. El presidente del Gobierno Felipe González rodeado de varios líderes mundiales durante la Conferencia de Madrid de 1991.

— Jerome Delay en «One little lonely guy, many legacies: 6 things to know for December 2», The Times of Israel, 2018,

<https://www.timesofisrael.com/one-little-lonely-guy-many-legacies-6-things-to-know-for-december-2/> (consultado el 18.11.2022)



8. El rey Felipe VI con el presidente israelí Rivlin durante la primera visita de Estado a España en más de 25 años en 2017.
- Archivo Wikipedia, «La visita de Estado de Reuven Rivlin a España, noviembre de 2017»
[https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:The_state_visit_of_Reuven_Rivlin_to_Spain,_November_2017_\(0968\).jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:The_state_visit_of_Reuven_Rivlin_to_Spain,_November_2017_(0968).jpg) (consultado el 18.11.2022)



9. Mapa de los diferentes votos de los países europeos durante la votación sobre el acceso de Palestina a miembro de pleno derecho de la UNESCO en 2011 y a Estado observador no miembro en la Asamblea General de la ONU en 2012.
- Max Fisher, «Map: How Europe voted on Palestine at the U.N., in 2011 and now», The Washington Post, 2012,
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2012/11/29/map-how-europe-voted-on-palestine-at-the-u-n-in-2011-and-now/> (consultado el 18.11.2022)



10. Mapa de la Línea Verde que divide los territorios de Israel y Palestina anteriores a la Guerra de 1967.

— Archivo de Wikipedia, «Central-IL WB Gaza map».

https://en.wikipedia.org/wiki/File:Central-IL_WB_Gaza_map.png
(consultado el 18.11.2022)



11. El presidente del Gobierno Mariano Rajoy durante la presidencia española del Consejo de Seguridad de la ONU en 2016, que aprobó la Resolución 2334.

— La Razón, «España deja el Consejo de Seguridad tras dos intensos años como miembro», La Razón, 2016.

<https://www.larazon.es/internacional/espana-deja-el-consejo-de-seguridad-tras-dos-intensos-anos-como-miembro-DF14222881/>
(consultado el 18.11.2022)



- 12.** Foto de una de las propiedades españolas en Tierra Santa, gestionada por la Cooperación Española.
(Foto tomada por el autor)

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La fragmentación del ciberespacio: Internet
como campo de batalla**

Eva Rodríguez Sánchez

Madrid, diciembre de 2022

DEDICATORIA

A mi hijo Guillermo, por ser la luz que lo ilumina todo.

A Héctor, por acompañarme en esta dura travesía por el desierto.

*A mis padres, Mino y Elena, porque sin ellos no habría podido
llegar hasta aquí.*

A mi hermana Lucía, por su ayuda durante todo este tiempo.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento al embajador Nicolás Pablo Pascual de la Parte, que amablemente contribuyó a este trabajo ofreciéndole a la autora interesantes claves sobre los desafíos que representa el ciberespacio para el orden internacional y sobre las medidas tomadas hasta el momento por distintos actores, especialmente la Unión Europea, para convertir Internet en un espacio basado en valores y en reglas, y para tratar de evitar su total fragmentación.

RESUMEN

El ciberespacio atraviesa un proceso de fragmentación que se ha acentuado en los últimos años hasta convertirse en una pugna por la soberanía digital. Esa balcanización del ciberespacio está motivada fundamentalmente por la confrontación de relatos, las visiones contrapuestas sobre su gobernanza y la lucha por el control de los datos. Además, se enmarca en el *technological decoupling* emprendido por las democracias occidentales, encabezadas por Estados Unidos y la Unión Europea.

Internet se ha convertido así en un espacio de enfrentamiento entre dos visiones políticas contrapuestas: la de los Estados tecnoautoritarios, como China o Rusia, y la de las democracias occidentales. La importancia de ese enfrentamiento radica en sus múltiples consecuencias, que se dejan sentir en los ámbitos político, económico y tecnológico.

Los instrumentos de guerra híbrida, como son las campañas de desinformación o la manipulación de elecciones, atentan directamente contra las sociedades democráticas, ahondando en su polarización. Pese a todo, la gobernanza mundial en este ámbito es muy reducida. El Reglamento de Servicios Digitales aprobado recientemente por la Unión Europea constituye un hito en la regulación del ciberespacio y está llamado a convertirse en punta de lanza de la UE como potencia normativa, como ya lo hizo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en el ámbito de la privacidad.

Además, como se observa en la guerra de Ucrania, la batalla por el relato ocupa las agendas de los contendientes y sus aliados, de modo que el ciberespacio se ha convertido en un teatro de operaciones más.

Por otro lado, la economía de los datos ha hecho que estos alcancen un enorme valor. Los datos son esenciales para múltiples cuestiones: desde los buenos resultados empresariales hasta la seguridad nacional. De ahí que sea preciso con-

tar con instrumentos para monetizarlos como *input*, al igual que ya se obtiene un rendimiento de ellos cuando son utilizados como *output*. La gobernanza económica de los datos aún es escasa, y es necesario desarrollar instrumentos normativos internacionales en aspectos como el comercio de datos o la fiscalidad. No obstante, el Reglamento de Mercados Digitales supone un avance importante en la regulación de la actividad de las grandes tecnológicas en la Unión Europea.

Por último, la desglobalización digital alcanza también a la arquitectura financiera internacional establecida tras la Segunda Guerra Mundial. La aparición de las monedas digitales supone un desafío para los bancos centrales por la propia complejidad de su puesta en marcha y por sus implicaciones geopolíticas, pero también por los desafíos que plantea para la privacidad. Por otro lado, las sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea a Rusia han hecho que desarrollen sistemas alternativos al sistema SWIFT, lo que podría restar capacidad de maniobra a Occidente y redundar en una mayor separación entre bloques.

INTRODUCCIÓN

La agresión de Rusia contra Ucrania es la expresión más grave e ilustrativa de las tensiones presentes en la sociedad internacional actual. Sin embargo, la guerra física es uno de los frentes dentro de un contexto más amplio de «guerras de conectividad»¹, que abarca cuestiones como la manipulación de elecciones, las campañas de desinformación o los ciberataques. Así, como afirma Mark Leonard², si en las tres décadas siguientes a la caída del muro de Berlín, los dirigentes mundiales se afanaron en integrar sus economías, transportes y comunicaciones con el ánimo de hacer imposible la guerra, al hacerlo, involuntariamente crearon un arsenal de armas para nuevos conflictos, así como nuevas motivaciones para el enfrentamiento.

Durante esos años de euforia por la globalización, la interconexión tecnológica también fue considerada como un vector de concordia que llevaría a una convivencia pacífica entre Estados y bloques rivales. Además, según la creencia generalizada, Internet ayudaría a expandir la democracia por todos los rincones del mundo. Sin embargo, en línea con Leonard, Erik Gartzke³ explica que la interdependencia económica entre países pacifica sus relaciones reduciendo el enfrentamiento militar, pero al mismo tiempo genera otro tipo de conflictos. La realidad parece haber confirmado esta tesis, puesto que la interdependencia no ha eliminado los problemas entre la Unión Europea y Rusia, o entre Estados Unidos y China. Internet tampoco ha limado las diferencias entre países con sistemas antagónicos, más bien al contrario.

En este contexto se inscribe el *technological decoupling* emprendido por las principales potencias occidentales, con Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza. Dos tendencias han motivado el interés de sus gobiernos en el desaco-

¹ LEONARD, M. (2021), *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, Londres, Bantam Press.

² Ibid.

³ GARTZKE, E. (2010), *Interdependence Really is Complex*.

plamiento tecnológico⁴. En primer lugar, a partir de 2015 aproximadamente, las percepciones sobre China comienzan a cambiar. Anteriormente, existía la creencia generalizada de que el ascenso de China era compatible con los intereses occidentales, e incluso beneficioso para ellos. A pesar de que ya había puntos de fricción como los abusos de los derechos humanos o las distorsiones del mercado, hasta entonces Occidente había considerado que la integración de China en las instituciones internacionales y la profundización de los lazos políticos y económicos serían mutuamente beneficiosos. Sin embargo, esta concepción se vio erosionada a medida que China comenzó a militarizar islas disputadas y a incrementar sus capacidades militares, a perpetrar el robo de propiedad intelectual y a aprovecharse de las reglas del comercio internacional para posicionarse en las cadenas de valor, a incrementar su autoritarismo y la represión de los uigures y otras minorías, o a aumentar la represión en Taiwán o Hong Kong. A partir de entonces, como puede observarse en las siguientes tablas, China comenzó a ser percibida como una amenaza para los valores e intereses del orden mundial establecido tras la Guerra Fría.

El cambio en la posición estadounidense sobre China en los últimos años	
2010 Estrategia de Seguridad Nacional Presidente Obama	«Continuaremos esforzándonos por construir una relación positiva, constructiva y completa con China.»
2015 Estrategia de Seguridad Nacional Presidente Obama	«Nuestro grado de cooperación con China no tiene precedentes, a pesar de que continuemos estando alertas.»
2015 Secretario de Defensa Ashton Carter Presidente Obama	«Vuelta a la competición entre grandes potencias», aunque «en esta relación no hay nada escrito.»
2017 Estrategia de Seguridad Nacional Presidente Trump	«China quiere conformar un mundo que es opuesto a los intereses y valores de Estados Unidos.»
2020 Secretario de Estado Mike Pompeo Presidente Trump	«Las acciones del Partido Comunista Chino son el principal desafío para el mundo libre en la actualidad.»

⁴ BATEMAN, J. (2022), *U.S.-China Technological Decoupling: A Strategy and Policy Framework*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

El cambio en la posición estadounidense sobre China en los últimos años	
2021 Secretario de Estado Antony Blinken Presidente Biden	«Nuestra relación con China será competitiva cuando deba serlo, colaborativa cuando pueda serlo y de enfrentamiento cuando deba serlo.»
2022 Estrategia de Seguridad Nacional Presidente Biden	«Aunque compitamos enérgicamente, gestionaremos la competencia de manera responsable... Siempre estaremos dispuestos a trabajar con China cuando nuestros intereses estén alineados.»
El cambio en la posición de la UE sobre China en los últimos años	
2003 Estrategia de Seguridad Europea «Una Europa segura en un mundo mejor»	«El elevado crecimiento del mundo en desarrollo, con el liderazgo de China, ha sacado a millones de personas de la pobreza.» «Junto con nuestros socios, entre los que se cuentan China...» "Hemos ampliado sustancialmente nuestra relación con China.» «Deberíamos empeñarnos en desarrollar asociaciones estratégicas con China...»
2003 Acuerdo de Asociación Estratégica	China se convierte en socio estratégico.
2016 Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE	«La UE profundizará en el comercio y la inversión con China, buscando la igualdad de condiciones, la protección de los derechos de propiedad intelectual, una mayor cooperación tecnológica, y el diálogo sobre la reforma económica, los derechos humanos y la acción climática.»
2019 Declaración conjunta del Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo UE-China: Perspectiva estratégica	«China es un socio cooperador y negociador, un competidor económico y un rival sistémico.»

El cambio en la posición de la UE sobre China en los últimos años	
<p>2021 Resolución del Parlamento Europeo sobre la represión de la oposición democrática en Hong Kong</p>	<p>«La aprobación de la Ley de Seguridad Nacional contraviene los compromisos asumidos por la República Popular de China en virtud del Derecho Internacional, en particular la Declaración Conjunta Chino-Británica; impide el establecimiento de una relación de confianza entre China y la UE; y socava la cooperación futura.»</p>
<p>2021 Medidas restrictivas contra altos cargos chinos por la represión ejercida contra los uigures</p>	<p>«Graves violaciones de los derechos humanos en China, en particular, detenciones masivas arbitrarias de uigures y personas de otras minorías étnicas musulmanas, así como tratos degradantes hacia ellos y violaciones sistemáticas de su libertad de conciencia y de religión.»</p>
<p>2022 Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa</p>	<p>«China es un socio de cooperación, un competidor económico y un rival sistémico.»</p> <p>«China está cada vez más implicada en tensiones regionales.»</p> <p>«La asimetría de nuestros mercados y sociedades genera cada vez más inquietud.»</p>
<p>2022 Declaraciones de Charles Michel, Presidente del Consejo Europeo</p>	<p>«La UE y China no operan con las mismas reglas del juego.»</p> <p>«Debemos esforzarnos por conseguir una mayor reciprocidad en las relaciones económicas.»</p> <p>«No queremos pecar de ingenuos, pero tampoco adoptar un enfoque de confrontación sistemática.»</p>

Por otra parte, a partir de la década pasada, comienzan a proliferar las ideas tecnonacionalistas. Las tecnologías digitales, como las plataformas online, los dispositivos y *apps* móviles, los medios de *streaming* y la publicidad segmentada se convirtieron en potentes industrias capaces de transformar las estructuras eco-

nómicas anteriores. Además, las tecnologías digitales se convirtieron en potentes armas de espionaje y ciberguerra. Como la mayoría de las principales empresas tecnológicas eran estadounidenses, China y Rusia, entre otros, trataron de contener la influencia occidental, adoptando medidas de soberanía digital.

Las distintas operaciones cibernéticas y de influencia llevadas a cabo por actores externos convencieron a los líderes occidentales de que la apertura digital constituye una vulnerabilidad, lo cual se une a la aprensión por la nueva ola tecnológica emergente, como el 5G y las tecnologías de aprendizaje automático. Todo ello ha dado lugar a una fragmentación del ciberespacio, a menudo llamada *splinternet* o balcanización de Internet, con importantes consecuencias para el orden internacional. Para analizarlas, el presente trabajo se organizará en torno a las tres aristas fundamentales de la confrontación digital entre bloques.

En el **CAPÍTULO I**, Información, se atenderá a las distintas concepciones sobre la gobernanza de Internet, prestando especial atención a las diferencias entre Estados democráticos y autoritarios, así como a los métodos utilizados por estos últimos para desestabilizar las democracias, como son las campañas de desinformación o la manipulación de elecciones. La desinformación no es solo un arma utilizada como parte de la guerra híbrida librada entre algunas potencias, sino también un complemento fundamental de las confrontaciones militares, como sucede en la batalla por el relato que se libra en la guerra de Ucrania. Por último, se abordarán las cuestiones relativas a la regulación internacional del ciberespacio, haciendo hincapié en el papel de la Unión Europea como potencia normativa.

En el **CAPÍTULO II**, El valor de los datos, se estudiarán las implicaciones de la importancia de los datos desde el punto de vista político y económico. En este aspecto, se analizará la gobernanza económica de los datos, y los principales desafíos que presenta, como es la regulación de la monetización de los datos o las cuestiones relativas a la fiscalidad. Además, se estudiará el Reglamento de Mercados Digitales de la UE. Finalmente, se abordará la soberanía de datos, estrechamente relacionada con su almacenamiento y con la privacidad, prestando especial atención a la normativa europea, líder en la materia.

En el **CAPÍTULO III**, Sistema financiero, se analizarán las posibles amenazas para la arquitectura financiera internacional a consecuencia del surgimiento de sistemas alternativos al sistema de pagos SWIFT, concebidos sobre todo a raíz de las sanciones impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea a Rusia. También se tratará la implantación de monedas digitales, fundamentalmente del renminbi digital, que Pekín puede utilizar no solo para esquivar sistemas como el SWIFT, sino también para incrementar la demanda de su moneda y atraer hacia sí a nuevos socios, generando nuevas dependencias. Además, las monedas digitales

ofrecen una gran capacidad de vigilancia, con importantes implicaciones para la privacidad de los usuarios. Por último, se hará alusión al efecto desestabilizador que podrían tener las criptomonedas.

La hipótesis principal planteada por la Memoria es la posibilidad de que las distintas concepciones sobre la gobernanza del ciberespacio, la utilización de Internet como campo de batalla entre los dos grandes bloques conformados por los Estados tecnoautoritarios y por Occidente, y los desafíos que plantean tecnologías como las monedas digitales puedan llevar a una fragmentación total del ciberespacio.

Capítulo I

INFORMACIÓN

1. La gobernanza de Internet

El carácter abierto y descentralizado de Internet ha sido clave en el desarrollo de la sociedad digital, permitiendo altas cotas de creatividad e innovación. Sin embargo, en los últimos años puede observarse una fragmentación del ciberespacio, motivada sobre todo por la implementación de políticas nacionales de distinta naturaleza, por ejemplo, asociadas a la censura. Y es que Internet está lejos de ser una arquitectura monolítica cuya apertura pueda garantizarse a perpetuidad: es una construcción de hardware, software, estándares y bases de datos gestionada por una amplia gama de actores públicos y privados cuyo comportamiento hasta la fecha solo se ha visto limitado por protocolos voluntarios.

A medida que Internet y aplicaciones como la Web forman parte cada vez en mayor medida de las actividades de la vida diaria, emergen distintas concepciones sobre cómo debería gobernarse, las cuales implican además un componente geopolítico fundamental. En este sentido, la implementación del Internet de las Cosas (IoT) tendrá un efecto multiplicador en el alcance de una gobernanza del ciberespacio «benigna» o no tan benigna, al facilitar intervenciones en ámbitos como la asistencia sanitaria, el cambio climático o la congestión del tráfico. De hecho, en un contexto de confrontación geopolítica entre bloques cada vez más intensa, Internet se ha convertido en un campo de batalla fundamental.

2. La emergencia de cuatro Internets y un *spoiler*

Las distintas concepciones sobre el diseño, la arquitectura y la gobernanza de Internet conllevan, además de una particular visión acerca del funcionamiento de la Red, todo un conjunto de enfoques ideológicos e institucionales. Aunque la

mayor parte de Internet se basa en un proceso de definición de estándares abierto y transparente, las autoridades nacionales se ven sometidas a una cierta presión por intervenir, bien sea para regularlo o para participar en su desarrollo. Muchos países, durante períodos de optimismo, que coinciden generalmente con épocas de crecimiento económico, han respaldado estándares abiertos, como Brasil e India en años recientes. Sin embargo, muchos de los efectos sociales de la Red, como las campañas de desinformación, los ciberataques, los efectos en el bienestar de niños y adolescentes o la manipulación de elecciones, han llevado a algunos gobiernos a intervenir de manera más asertiva.

Asuntos como la neutralidad de la Red o la responsabilidad de las grandes plataformas por la información que albergan han llevado a distintos gobiernos a plantearse la necesidad de regular. Además, existen razones ideológicas que van mucho más allá de tratar de dar respuesta a estos asuntos, como es la voluntad de los Estados autoritarios de imponer la censura o de utilizar la Red para vigilar a sus ciudadanos. Por ejemplo, en 2008, el gobierno pakistaní desconectó YouTube en Pakistán pidiendo a Pakistan Telecom que redirigiera todo el tráfico a las IP de YouTube. En casos como este, en que un gobierno trata de controlar o censurar el contenido distribuido a través de la intervención en la tecnología, la censura no es absolutamente ineludible, puesto que existen métodos como el acceso a la *dark web* que ofrecen la posibilidad de eludirlos. No obstante, dichas tácticas de censura resultan muy efectivas para impedir que determinados mensajes se diseminen entre un público con un interés casual.

Por todo ello, como afirman Kieron O'Hara y Wendy Hall⁵, actualmente puede percibirse la emergencia de cuatro Internets que pueden coexistir, pero que también podrían llevar a una fragmentación total e irreversible del ciberespacio.

2.1 El Internet abierto de Silicon Valley

Según esta concepción, Internet debe descansar principalmente en la tecnología. Así, se espera que los problemas tengan soluciones técnicas. Por ejemplo, Whatsapp está consiguiendo grandes avances para ralentizar la difusión viral de noticias falsas y rumores peligrosos a través de medios técnicos (lo cual puede resultar más sencillo en el caso de Whatsapp porque no depende de un modelo de publicidad). Con respecto a la privacidad, se espera que sea la víctima la que demuestre el daño infligido, un principio compatible con su célebre lema «muévete rápido y rompe cosas».

⁵ O'HARA, K. y HALL, W. (2018), «Four Internets, the Geopolitics of Digital Governance», CIGI Papers n° 206.

No obstante, defienden la regulación necesaria para garantizar el flujo libre de información por la Red. La «neutralidad de la Red» supone que los proveedores de Internet no deben discriminar entre los distintos paquetes de información transmitidos por Internet dando un tratamiento preferencial a unos en detrimento de otros. Los motivos para la defensa de dicha neutralidad varían en función de los defensores. Por ejemplo, Tim Berners-Lee, el padre de Internet, resalta sus efectos positivos en la eficiencia de la Red; Google o Amazon quieren la mayor afluencia posible a sus servicios; compañías que ofrecen servicios VoIP, como Microsoft con Skype, o de streaming, como Netflix, quieren evitar que su contenido se atasque o ralentice.

2.2 El Internet «burgués» de Bruselas

En la Unión Europea predomina la defensa de un ciberespacio civilizado, y se promueven las medidas contra todo aquello que pueda alterar el espacio público, como ha sucedido con la regulación contra Airbnb, por colapsar los centros de las ciudades con el turismo. Además, la comisaria de competencia de Margrethe Vestager ha combatido activamente las prácticas monopolísticas ejercidas por algunos gigantes estadounidenses, con el fin de evitar que desplazaran a sus competidores fuera del mercado, dejando a los usuarios con un peor servicio.

Por otro lado, la concepción europea de la privacidad se centra en la dignidad por encima de la libertad, en contraste con la posición estadounidense. Ello ha llevado por ejemplo a la adopción del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) que, a diferencia de la ley estadounidense, cubre el procesamiento de todo tipo de datos personales, supongan estos un riesgo o no, y trata de anticipar y de minimizar el riesgo.

Todo ello ha llevado a la Unión Europea a regular el ciberespacio de forma mucho más activa, en ámbitos que van desde el RGPD mencionado hasta el derecho al olvido (reconocido por primera vez en una sentencia del TJUE de 2014) o los Reglamentos sobre Servicios y sobre Mercados Digitales, todos los cuales se abordarán más adelante en la Memoria.

2.3 El Internet autoritario de Pekín

Para China, Internet es una herramienta de vigilancia, utilizada para controlar a su ciudadanía y, en particular, a la disidencia política o a minorías como la población uigur en la provincia de Xinjiang. La protección contra la vigilancia se ha visto erosionada en todo el mundo, dado que la tecnología es cada vez más fácil de aplicar y que los ciudadanos se comportan de formas que facilitan esa

vigilancia, por ejemplo, en las redes sociales. No obstante, esa tendencia es particularmente marcada en China.⁶

El modelo chino se basa en la promoción de sus propios gigantes web, Baidu, Tencent y Alibaba, que funcionan en un entorno estrechamente controlado por el Partido Comunista Chino. Además, su actividad se ve facilitada por el entorno empresarial chino, caracterizado por un inestable Estado de derecho, un consumo a escala masiva, una demanda altamente cambiante, una competencia falseada y la proximidad con un *hub* de fabricación de bajo coste.

Otra de las ventajas de China es la ingente cantidad de datos de la que dispone, en parte por el tamaño del país y en parte porque una proporción significativa del comercio chino ha pasado de los pagos en efectivo a los pagos electrónicos. La aplicación WeChat domina el mercado en el ámbito de las redes sociales y de los pagos. Además, en 2018 China obligó a Apple a transferir los datos de iCloud sobre los usuarios chinos a un centro de datos ubicado en su territorio. Por su parte, Google abandonó en 2010 el mercado chino para evitar tener que censurar sus resultados de búsqueda, y en 2019 puso fin a su proyecto de buscador Dragonfly, que pretendía filtrar los sitios web bloqueados por el Gran Cortafuegos chino e incluir un aviso sobre la eliminación de algunos de los resultados de búsqueda.

El Internet autoritario ha pasado a formar parte de la Ruta de la Seda Digital, abarcando los ámbitos tecnológicos en los que China percibe una ventaja, como la Inteligencia Artificial (IA), los *big data*, la computación cuántica y el almacenamiento en la nube. Su creciente influencia en regiones como África o Latinoamérica abarca también la gobernanza de Internet, promoviendo un ciberespacio dominado por las prácticas y estándares chinos.

Por último, cabe mencionar que, pese a las evidentes incompatibilidades de este modelo con el defendido por las sociedades democráticas, en un momento dado podría resultar atractivo para gobiernos democráticos que, tratando de dar respuesta a problemas sociales, opten por aplicar una solución paternalista en lugar de permitir que sea la propia ciudadanía quien de forma autónoma ofrezca una respuesta.

2.4 El Internet comercial de Washington

Sus características son similares a las del Internet abierto de Silicon Valley; de hecho, los intereses comerciales y tecnológicos han cooperado ampliamente a lo largo de la historia de Internet. La principal diferencia entre ambas concep-

⁶ *Ibid.*, página 18.

ciones estriba en que el Internet abierto de Silicon Valley se centra en lo público, mientras que en Washington se defiende el interés de actores privados, con el argumento de que unos grandes beneficios empresariales demuestran que los intereses del público están siendo satisfechos por dichos actores privados.

Así, los legisladores estadounidenses son mucho más tolerantes con las tendencias monopolísticas de la industria tecnológica, siguiendo la teoría de Joseph Shumpeter de que la promesa de unos beneficios monopolísticos puede impulsar en gran medida la innovación y el servicio al cliente.⁷

2.5 El modelo «spoiler» ruso

Aunque cuenta con importantes plataformas, como VKontakte o Telegram, no puede hablarse de un modelo de Internet *per se*. La particularidad de Moscú en cuanto al ciberespacio es que lo ha utilizado para construir un espacio ideológico opuesto a Occidente, y la soberanía rusa de Internet se construye sobre la censura de la información y la persecución de la oposición política.

Además, Moscú ha aprovechado la polarización política, sobre todo en Estados Unidos pero también en la Unión Europea, para exportar narrativas y conspiraciones a través de un ejército de *bots* y *trolls*. Por tanto, puede decirse que el modelo autoritario de Pekín le resulta atractivo para sí, pero se sirve de la apertura de las democracias occidentales para tratar de desestabilizarlas con campañas de desinformación que ahondan en su polarización.

3. Internet como campo de batalla

El ciberespacio ha sido un espacio de conflicto y de competición entre Estados desde su creación. Pero Internet es también la columna vertebral del comercio y las comunicaciones internacionales, lo cual hace que un enfrentamiento en el ciberespacio pueda tener unas consecuencias indeseadas para todas las partes.

Esta naturaleza híbrida se extiende también a otros rasgos de Internet. Por ejemplo, su doble naturaleza digital y física, que lleva a que los Estados ejerzan su jurisdicción sobre la infraestructura que compone Internet y sobre los datos que la atraviesan, y que empresas privadas reclamen su propiedad. Además, tanto los Estados como las empresas construyen Internet, y ambos son responsables de mantenerlo. Las medidas tomadas por el sector público afectan al privado, y viceversa.

⁷ SHUMPETER, J. (2010), *¿Puede sobrevivir el capitalismo?*, Madrid, Capitán Swing Libros.

Por último, las amenazas cibernéticas también son híbridas, tanto por los actores que llevan a cabo los ciberataques como por las consecuencias, que afectan al sector público y privado. Por ejemplo, al contrario de lo que sucede con las armas convencionales o nucleares, el gobierno no controla el ciberespacio. Así, las empresas pueden decidir reducir su inversión en seguridad para maximizar sus beneficios a corto plazo.

Sin embargo, una defensa corporativa inadecuada puede tener enormes costes para la seguridad nacional, como sucedió por ejemplo con el reciente ciberataque ruso a SolarWinds, que permitió el acceso a ordenadores de la Administración y del sector privado estadounidenses. Esto plantea cuestiones interesantes, como si el Estado debería proteger la ciberseguridad de determinadas empresas, o si debería al menos regular las medidas que estas deben cumplir.

Esa naturaleza híbrida público-privada también aumenta las posibilidades de que los ciberataques puedan llevar a un conflicto físico. Por un lado, las capacidades militares de muchos países dependen en gran medida de infraestructura civil, y un ciberataque podría minar ampliamente las capacidades defensivas. Además, en términos económicos, la escala y el coste de los ciberincidentes no han dejado de aumentar. Con el auge de los *big data*, la inteligencia artificial, la robótica avanzada y el Internet de las Cosas, los expertos calculan que el número de conexiones de Internet alcanzará el trillón en 2030. Por tanto, los ciberataques pueden afectar desde a sistemas de control industrial hasta a automóviles o asistentes personales digitales.

Por tanto, existe una posibilidad real de que un ciberataque pudiera desembocar en un conflicto físico. No obstante, pese a las advertencias sobre un posible Pearl-Harbor digital, la amenaza inmediata es más corrosiva que explosiva⁸. Determinados Estados están utilizando armas cibernéticas para minar la propia base de Internet: la confianza. Entre los ataques más frecuentes, pueden enumerarse las campañas de desinformación, la manipulación de elecciones, el robo de propiedad intelectual, etc. Y la única forma de restaurar esa confianza es probablemente hacer que los países que están detrás de dichos ataques asuman su responsabilidad.

Los ciberataques son propios de un mundo en que el poder está menos concentrado en manos de una superpotencia. Son escalables, y adecuados para la paz, para la guerra y para las zonas grises intermedias. Además, los Estados también aprovechan Internet para lanzar ataques asimétricos cuando estrategias más tra-

⁸ FLOURNOY M. y SULMEYER M. (2018), «*Battlefield Internet: A Plan for Securing Cyberspace*», Foreign Affairs, septiembre-octubre 2018.

dicionales no resultan convenientes o no están a su alcance. El mejor ejemplo de una operación de estas características ocurrió en 2014, cuando Corea del Norte hackeó la red de Sony Pictures, destruyó sus servidores y publicó información confidencial como represalia por el lanzamiento de *The Interview*, una comedia sobre el asesinato del líder norcoreano Kim Jong Un.

3.1 Campañas de desinformación

La desinformación es una amenaza en tiempos de paz, un instrumento clave en la guerra híbrida y un arma en tiempos de guerra. Es una herramienta que puede emplearse para desestabilizar espacios civiles y militares, cuya auténtica capacidad ofensiva no reside tanto en el mensaje como en su capacidad de viralización que las redes sociales le han proporcionado. La desinformación genera inestabilidad en las democracias y polarización política. Pero además de ser una amenaza para los procesos democráticos, la desinformación es también una herramienta al servicio de la confrontación tecnológica y digital que determina una nueva bipolaridad en la agenda internacional.⁹

El poder de las redes sociales en la radicalización del discurso público ha quedado materializado en diversos hechos: la insurrección en el Capitolio de Washington, el genocidio de los rohinyás en Birmania, el ahondamiento en el conflicto racial en Estados Unidos o la campaña de desinformación llevada a cabo por los gobiernos sirio y ruso en Siria contra la ONG Cascos Blancos, que investigaba las violaciones de derechos humanos cometidas por sus ejércitos en el país.

Durante mucho tiempo, gobiernos autoritarios como China o Rusia, han utilizado la desinformación para aumentar su influencia en el interior de sus países, por ejemplo, publicando historias falsas a través de medios de comunicación controlados por el gobierno y empleando granjas de *trolls* y *bots* para trasladar una imagen de apoyo masivo a sus políticas. Además, la conspiración es una forma de mantener el control. Al erosionar la confianza en instituciones, políticos, medios de comunicación, jueces o expertos, cuyas opiniones se presentan como sesgadas, parece conveniente acudir a una mano de hierro que sirva de guía en medio de la confusión.

A dichos gobiernos, se les unen otros países, como India, Irán, Pakistán, Arabia Saudí o Venezuela, según datos ofrecidos por Facebook y Twitter, a los que las redes sociales han permitido irrumpir en un orden desinformativo que rompe

⁹ COLOMINA, C. (2022), «La palabra como arma: de la desinformación a la batalla global por la narrativa», CIDOB.

con las tradicionales hegemonías del relato internacional. El Sur Global tiene su propio relato sobre las transformaciones que desafían las estructuras de poder tradicionales. Así pues, el ciberespacio es el gran multiplicador de la pérdida de hegemonía en el discurso global, que ha llevado a una menor influencia de Estados Unidos y la UE. La paradoja es que las amenazas híbridas llevadas a cabo por China, Rusia o por países del Sur Global se llevan a cabo a través de las grandes plataformas de Silicon Valley.

Cada vez más, estos actores utilizan estas tácticas en el extranjero para, en última instancia, conseguir que la verdad resulte incognoscible y minar la confianza de la ciudadanía en la posibilidad de que existan unos hechos establecidos.¹⁰ Las campañas de desinformación utilizadas van mucho más allá de las noticias falsas. Buscan generar confusión y desconfianza y ello no necesariamente en asuntos meramente políticos, como pudo observarse con la proliferación de teorías de la conspiración en relación con la pandemia del Covid-19. Así, el objetivo no se reduce a defender una u otra opción, sino a aumentar el enfrentamiento con el fin de debilitar a las sociedades objetivo.

Aunque las campañas de desinformación son de larga data, Internet y en particular, las redes sociales y las aplicaciones VoIP, añaden un efecto multiplicador importantísimo no solo por su enorme cobertura de usuarios sino por la capacidad de segmentación de nuestros valores, intereses y temores a través de algoritmos. Así, resulta mucho más sencillo alimentar nuestros sesgos con objetivos predefinidos. Además, Internet y las redes sociales hacen que vivamos en burbujas informativas, que se convierten en cámaras de eco o de resonancia. Al recibir solo opiniones que concuerdan con nuestra ideología o prejuicios, aumenta la capacidad de manipulación.

Por último, no debe obviarse la asimetría existente entre los países democráticos y los autoritarios a la hora de hacer frente a las campañas de desinformación. La libertad de expresión propia de sociedades abiertas y democráticas sirve de caldo de cultivo para la ejecución de dichas campañas, mientras que la censura y el control del ciberespacio en los países autoritarios sirven de escudo contra la desinformación.

3.2 Manipulación de elecciones

Al igual que sucede con las campañas de desinformación en general, la injerencia extranjera en procesos electorales tampoco es un fenómeno nuevo, pero la

¹⁰ POMERANTSEV, P. (2019), *This Is Not Propaganda: Adventures in the War against Reality*, Londres, Faber & Faber.

caída del comunismo había llevado a muchos países occidentales a creer que la injerencia rusa también había pasado a la historia. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania en 2014 marcó un antes y un después, al poner fin al interludio posguerra fría: se acababa el período en que la paz y la democracia se expandían por el mundo y comenzaba una nueva época marcada por la agresividad.¹¹

Desde entonces, los gobiernos occidentales han tenido que volver a ocuparse de disuadir ataques y de defender sus fronteras. Además, han tenido que repeler ataques dirigidos a sus instituciones democráticas. La democracia liberal ha tenido que hacer frente en los últimos tiempos a diversas presiones tanto internas como externas. Además de la desafección ciudadana, observable en muchas sociedades occidentales, poderes externos han empeorado el problema, atacando la infraestructura que sirve de base a las sociedades democráticas. Han utilizado Internet, los medios e incluso las bases de datos de votantes para sembrar confusión y generar división y polarización. El referéndum del Brexit en 2016 o las elecciones estadounidenses del mismo año ofrecen ejemplos de manipulación de elecciones ejercida por actores externos.

Aunque Rusia había interferido en los procesos electorales celebrados en los países del espacio postsoviético desde los años 90, lo cual supone un ataque al derecho fundamental de los ciudadanos de elegir a sus representantes políticos, ha sido en los últimos años cuando ha comenzado a hacerlo en Europa Occidental y Estados Unidos.

Como pudo observarse en la interferencia en las elecciones de Estados Unidos en 2016, es posible llevar a cabo operaciones en Internet para apoyar una campaña sofisticada de influencia encubierta. En una operación de guerra de información de manual, Moscú hackeó cuentas de correo electrónico del Comité Demócrata y del principal colaborador de Hillary Clinton no solo para recopilar inteligencia sino para hacerse con información delicada que publicar.¹² Los hackers compartieron los mensajes robados con WikiLeaks, que con su publicación desencadenó una campaña negativa por parte de los medios de comunicación hacia la candidata demócrata el día antes de las elecciones. Además, durante los meses previos, empresas rusas vinculadas al Kremlin compraron espacios publicitarios en Facebook y crearon un ejército de cuentas de Twitter para apoyar al candidato republicano, Donald Trump. Internet ofreció a los servicios de seguridad de Rusia una oportunidad sin precedentes de hacer llegar propaganda a millones de votantes estadounidenses.

¹¹ CHERTOFF M. y RASMUSSEN A. (2019), «*The Unhackable Election: What It Takes to Defend Democracy*», Foreign Affairs, enero-febrero 2019.

¹² Conclusiones de la Comisión de Inteligencia del Senado estadounidense (2018), *Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election*.

Las campañas de manipulación de elecciones de los últimos años tienen lugar en un contexto político marcado además por el ascenso del populismo y la polarización de las sociedades. En muchos países occidentales, los votantes se encuentran en la tesitura de elegir entre candidatos que defienden la apertura y el multilateralismo, y quienes defienden el nacionalismo, populismo y aislacionismo. Así pues, Rusia y otros regímenes autoritarios tienen un interés claro en dichas elecciones, de modo que todo parece indicar que van a continuar tratando de interferir en los procesos electorales.

En este contexto, tanto los países como los encargados de las campañas políticas pueden hacer mucho más para protegerse, pero en última instancia, es necesario un esfuerzo colectivo para defender las instituciones democráticas frente a poderes externos malintencionados. Los países a ambos lados del Atlántico deben cooperar para evaluar las vulnerabilidades de sus sistemas electorales. Además, los poderes públicos deben colaborar con las compañías tecnológicas para ofrecer a los ciudadanos las herramientas que necesitan para inmunizarse contra la información falsa. Finalmente, los políticos deberían tratar de abordar las causas raíz de la polarización política de las que Rusia y otros actores están tratando de aprovecharse.

3.3 Ucrania: la primera guerra de Tik Tok¹³

Todos estos incidentes se producen en una zona gris de conflicto, por debajo del umbral de la guerra, pero por encima de un comportamiento puramente pacífico. No obstante, los Estados también utilizan cada vez más sus cibercapacidades durante operaciones militares tradicionales. Por ejemplo, el 24 de febrero de 2022, horas antes de la invasión rusa de Ucrania, las redes de comunicaciones satelitales ucranianas sufrieron un ciberataque masivo, bautizado como WhisperGate, que Estados Unidos y sus aliados atribuyen a Rusia y, veladamente, al servicio de inteligencia militar. Las represalias de Kiev y sus aliados en el ciberespacio han sido contundentes. El sector tecnológico ucraniano, que antes de la guerra crecía a tasas anuales del 40-50%, se dedica ahora a asaltar las redes digitales enemigas. Por ejemplo, durante la celebración del aniversario de la derrota de los nazis, la programación de las cadenas rusas fue sustituida por el mensaje en pantalla: «En vuestras manos está la sangre de miles de ucranianos y de sus hijos asesinados».

La guerra de Ucrania es la primera guerra viralizada y retransmitida en tiempo real. En la confrontación, toman parte un número de actores online sin prece-

¹³ Así la bautizó The New Yorker en un artículo publicado por Kyle Chayka el 2 de marzo de 2022. Hace referencia al hecho de que, durante las primeras semanas, The Washington Post pudo rastrear el movimiento de las tropas rusas gracias a los vídeos de tanques y soldados que los usuarios iban compartiendo en Tik Tok.

dentos que van desde voluntarios de Anonymus hasta rastreadores digitales, los equipos de defensa de la OTAN o el equipo cibernético de respuesta rápida de la UE, dirigido desde Lituania. Todos ellos conforman la llamada inteligencia de código abierto (OSINT, por sus siglas en inglés).

Además, las grandes plataformas tecnológicas, tanto de Silicon Valley como rusas o chinas, actúan como elementos de emocionalidad fundamentales para la movilización de la opinión pública internacional. Por ejemplo, la aplicación china Tik Tok se ha convertido en fuente de información para millones de jóvenes, que a través de sus vídeos navegan entre la realidad y la ficción. De hecho, uno de los vídeos sobre Ucrania más viralizados, donde aparecen soldados despidiéndose de sus familias, resultó ser una escena de una película ucraniana de 2017.

En efecto, las grandes plataformas tecnológicas se han convertido en instrumentos del conflicto: recogen y comparten datos con gobiernos, hackean y controlan la información, o eliminan cuentas de las redes sociales. Los gigantes de Silicon Valley, alineados con la estrategia occidental, desempeñan un papel fundamental en esta guerra, bien sea ejerciendo presión política (como Apple al suspender las ventas de iPhone y otros productos en Rusia), realizando actividades de captura y control de datos, o como instrumentos clave en las sanciones impuestas por Estados Unidos y la UE respecto a las exportaciones tecnológicas. Desde entonces, empresas como Microsoft, Apple, Samsung, Oracle o Cisco han suspendido sus operaciones en Rusia. Tras el hackeo WhisperGate mencionado anteriormente, Microsoft compartió los detalles técnicos del ataque, así como recomendaciones a las autoridades ucranianas con el fin de aumentar su capacidad de resistencia.

En definitiva, Ucrania se ha convertido en la primera guerra donde las dos grandes tendencias globales de la digitalización miden sus fuerzas: por un lado, el tecnoautoritarismo de Rusia y China, y por otro, el modelo estadounidense y europeo.¹⁴ Así, Ucrania puede considerarse, como afirma el filósofo francés Edgar Morin, «la primera ciberguerra de la historia de la humanidad». Y dentro de esa ciberguerra, una de las batallas principales es la que se libra por el control del relato, cada vez más importante a medida que se estanca el conflicto militar. En ella son claves la conocida como la granja de *trolls* rusa, la Internet Research Agency, y la empresa ucraniana de ciberseguridad Hacken, que ha creado un ejército de 10.000 hackers repartidos por más de 100 países que se dedican a irrumpir en las plataformas de los medios rusos y a amplificar la narrativa ucraniana a través de las redes sociales.

¹⁴ COLOMINA, C. (2022), «Guerra digital en Ucrania», CIDOB.

La UE, consciente desde hace tiempo de las actividades de desinformación rusas, ha sido muy activa en la batalla por el control del relato. A petición de Bruselas, Google, Meta y Twitter decidieron tomar medidas contra las cuentas vinculadas al Kremlin para evitar las campañas de desinformación, y especialmente el acceso a contenidos de canales oficiales rusos como RT y Sputnik: Apple retiró la app de RT News de su tienda y YouTube bloqueó el canal de noticias ruso.

4. Regulación internacional del ciberespacio

Las cuestiones abordadas, a las que es preciso añadir otras pertenecientes estrictamente al ámbito de la ciberseguridad, como el *ransomware* o el espionaje corporativo, plantean un escenario desalentador con implicaciones que van mucho más allá del ciberespacio, para alcanzar la democracia, la economía, la geopolítica e incluso cuestiones fundamentales sobre la guerra y la paz. Sin embargo, dadas las propias características de Internet, parece que cualquier sugerencia de elaborar normas para el ciberespacio es recibida con cierto escepticismo.

A ello se une el hecho de que Estados que declaran su apoyo por las cibernormas, al mismo tiempo llevan a cabo importantes ciberataques contra sus adversarios. Por ejemplo, en diciembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas avaló un conjunto de cibernormas internacionales voluntarias y no vinculantes. Rusia, que había contribuido a su elaboración y que dio su visto bueno para su publicación, llevó a cabo ese mismo mes un ciberataque contra la red eléctrica ucraniana que dejó a más de 200.000 personas sin electricidad durante horas. Para los escépticos, esto no hizo sino confirmar que establecer normas para que los Estados se comporten de manera responsable en el ciberespacio es una quimera.

Sin embargo, como afirma Joseph S. Nye Jr.¹⁵, el incumplimiento de las normas puede debilitarlas, pero no las convierte en irrelevantes. Además, las normas crean expectativas de comportamiento que permiten responsabilizar a otros Estados, y ayudan a los Estados a conseguir aliados cuando deciden responder a un incumplimiento.

Las sociedades necesitan un tiempo para aprender a reaccionar ante cambios tecnológicos disruptivos, y a establecer normas que aumenten la seguridad ante los nuevos peligros. Por ejemplo, el Tratado de No Proliferación no se celebró hasta dos décadas después del lanzamiento de las bombas nucleares en Japón.

¹⁵ NYE JR. J. (2022), «The End of Cyber-Anarchy? How to Build a New Digital Order», Foreign Affairs, enero-febrero 2022.

Y aunque el ciberespacio presenta desafíos únicos, las normas internacionales para gobernarlo parecen estar siguiendo el mismo camino: un desarrollo sin prisa pero sin pausa. A medida que vayan implantándose, dichas normas resultarán fundamentales para reducir el riesgo que la cibertecnología podría plantear para el orden internacional, especialmente si los países occidentales refuerzan dichas normas con otros métodos de disuasión.

La disuasión debe ser parte del enfoque, pero la ciberdisuasión debe ser diferente a la nuclear tradicionalmente practicada por Washington¹⁶. Un ataque nuclear es un único evento, y la finalidad de la disuasión es evitarlo. Sin embargo, los ciberataques son numerosos y constantes, y el objetivo principal es mantenerlos dentro de unos límites.

Por otro lado, la disuasión en el ciberespacio no solo exige la amenaza de castigo sino también la denegación mediante defensa (crear sistemas lo suficientemente resilientes y difíciles de atacar como para que los posibles atacantes no se molesten en hacerlo) y mediante el entrelazamiento de intereses (creando enlaces con potenciales adversarios de modo que cualquier ataque perjudique también sus intereses).

Aunque la negociación de tratados de control de armas cibernéticas sería muy complicada, porque su cumplimiento no sería verificable, la ciberdiplomacia puede resultar extremadamente útil. De hecho, la cooperación para desarrollar normas sobre el ciberespacio se lleva a cabo desde hace más de dos décadas. En 2004, Kofi Annan, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, designó un grupo de expertos para el desarrollo de un conjunto de normas sobre el ciberespacio. Desde entonces, se han formado seis grupos que han emitido cuatro informes, creando un amplio marco de normas que después fue respaldado por la Asamblea General de la organización.

El trabajo de dichos grupos ha fortalecido el consenso sobre el hecho de que el derecho internacional es aplicable al ciberespacio y es esencial para mantener la paz y la estabilidad en él. Entre las normas presentadas más destacables, cabe mencionar las prohibiciones de atacar infraestructuras civiles, de interferir en el trabajo de los equipos de respuesta a emergencias informáticas tras grandes ciberataques, y de permitir el uso del territorio propio para el desarrollo de actos ilícitos.

En 2017, la ONU complementó el proceso con la formación de un grupo de trabajo de composición abierta en el que pueden participar todos los Estados,

¹⁶ Ibid.

así como compañías privadas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos técnicos. Hasta el momento, han completado las normas de 2015 con algunos detalles.

Además del proceso llevado a cabo en el seno de Naciones Unidas, se han creado otros muchos foros de debate sobre las normas del ciberespacio, como la Comisión Global sobre la Estabilidad del Ciberespacio, de composición igualmente mixta. Entre las normas propuestas más destacables figuran el llamamiento a proteger la infraestructura pública principal de Internet frente a ataques y prohibir la injerencia en los procesos electorales; la prohibición del uso de ciberherramientas para interferir en las cadenas de suministro; la no introducción de *bots* en máquinas ajenas; la creación de procesos transparentes que los Estados pueden seguir para decidir si revelar o no defectos y vulnerabilidades presentes en el código de otros; y la prohibición de que compañías privadas lleven a cabo un «*hack back*», es decir, que lancen contraataques contra los hackers.

Frente a todo ello, la cuestión más importante ahora no es si se necesitan más normas, sino cómo se van a implementar y si alterarán realmente el comportamiento de los Estados, y de ser así, cuándo. En este sentido, el desarrollo del Internet de las Cosas puede ser un acicate para el consenso internacional en la materia, ya que las empresas podrían verse perjudicadas por la existencia de normas nacionales en conflicto, y presionar a sus gobiernos para que desarrollen normas y estándares comunes. A medida que más dispositivos se conectan a Internet (desde termostatos hasta sistemas de alarmas domésticos), se convertirán en objetivos de los ciberataques, y el impacto en las vidas cotidianas de los ciudadanos se traducirá en una mayor demanda de normas nacionales e internacionales.

5. La UE como potencia normativa: el Reglamento de Servicios Digitales

En octubre de 2022, la UE aprobó el Reglamento de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés), que contiene disposiciones normativas destinadas a la conformación de un ciberespacio más seguro y basado en reglas, con normas relativas por ejemplo a la protección de los usuarios en Internet, fundamentalmente a los menores, o a la defensa contra las campañas de desinformación. Además, el Reglamento supone la utilización del poder normativo de la UE y de su capacidad para influir en la normativa internacional, como hizo en su día con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que actualmente constituye el punto fuerte de la ciberdiplomacia europea.

En aras de conseguir un ciberespacio más seguro, el DSA se centra en tres grandes objetivos: aumentar el control sobre los grandes prestadores de servicios,

perseguir los contenidos ilegales y aumentar la transparencia de la publicidad en Internet.

En primer lugar, los grandes prestadores de servicios de intermediación en Internet, ya sea transmisión, almacenamiento temporal o alojamiento, tendrán que hacer frente a mayores obligaciones de gestión, transparencia y generación de evidencias. Por su parte, las pequeñas empresas podrán beneficiarse de las obligaciones impuestas a las grandes plataformas, por ejemplo, a la hora de no ser excluidas de listados o discriminadas en beneficio de otros prestadores de mayor tamaño.

En segundo lugar, el DSA persigue los contenidos ilegales en Internet, como las informaciones falsas o las falsificaciones de productos, permitiendo a los titulares de derechos reaccionar de manera rápida cuando detecten que se está haciendo un uso ilícito de sus activos. Para ello, aunque las entidades no serán responsables de los contenidos que suban sus usuarios (siempre que actúen con diligencia al tener conocimiento de su existencia), el DSA establece la obligación para los grandes prestadores de servicios de crear sistemas de gestión de reclamaciones. Estos deben ser gratuitos y pueden referirse, entre otros, a la desactivación del acceso, suspensión de la cuenta, eliminación del contenido ilegal, etc.

Además, crea la figura de «alertadores fiables», entidades que hayan acreditado disponer de competencias específicas para detectar contenidos ilícitos y que no tengan relación con los prestadores de servicios. Las denuncias emitidas por los alertadores fiables deben ser estudiadas a fondo y tratadas de manera prioritaria.

En tercer lugar, el Reglamento exige una mayor transparencia para la publicidad en Internet, para lo cual las plataformas deben ofrecer información sobre el contenido publicitario, la empresa o el producto que se esté promocionando, y los parámetros utilizados en la segmentación de los anuncios para dirigirlos a una audiencia determinada.

Por último, es importante considerar este Reglamento en el contexto de aprobación de otra normativa en el seno de la UE, como el Reglamento de Mercados Digitales (DMA), aprobado recientemente y que se abordará más adelante en la Memoria, o con la Estrategia Europea de Datos, en la que se enmarcan las propuestas para aprobar un Reglamento de Datos y un Reglamento sobre Gobernanza de los Datos. Esta normativa, unida al RGPD, constituye sin duda un reflejo de la potencia normativa de la UE, fundamental para establecer las reglas del juego en el ciberespacio.

Capítulo II

EL VALOR DE LOS DATOS

1. Datos igual a poder

Durante décadas, el ritmo de la globalización ha venido marcado por el comercio internacional de bienes y servicios. Sin embargo, a partir de la crisis financiera de 2008, el crecimiento del comercio se estancó, y en su lugar se produjo una explosión de flujos de datos transfronterizos, que se multiplicaron de 2008 a 2020 por 112 (medidos en ancho de banda). Así, la economía global se ha convertido en una enorme máquina de datos: los produce, los procesa y consume una cantidad cada vez mayor de ellos.

Las tecnologías digitales de tráfico de datos ahora son esenciales para el comercio tradicional de bienes y servicios (y en algunos casos incluso lo han sustituido). Además, el comercio de bienes físicos conlleva elementos digitales, como dispositivos y programas que realizan el seguimiento de *containers*, y que a su vez generan datos y contribuyen a mejorar la eficiencia. Desde entonces, el flujo de datos transfronterizo no ha dejado de aumentar, y es de esperar que lo siga haciendo a medida que el acceso a banda ancha llega a poblaciones de países en desarrollo, que se generaliza la tecnología 5G y que el Internet de las Cosas multiplica las comunicaciones entre máquinas.

Estos cambios no solo han transformado el comercio, sino que han tenido importantes consecuencias en la política internacional, ya que los datos están más vinculados con el poder que ningún otro elemento de la economía mundial. Los datos son un input fundamental para la innovación, un ingrediente básico del éxito empresarial y constituyen una dimensión importantísima de la seguridad nacional.

Los datos han sido siempre esenciales para descubrir nuevas ideas, pero con el auge de las tecnologías digitales, se han convertido en aún más importantes para la innovación, gracias a los enormes avances en capacidad informática, almacenamiento en la nube y tecnologías de aprendizaje automático. En el caso de la Inteligencia Artificial (IA), los algoritmos se benefician particularmente de grandes cantidades de datos de alta calidad, que utilizan para aprender y mejorar su eficacia. Las innovaciones conseguidas gracias a los datos, desde vehículos autónomos hasta aplicaciones de bienestar o redes sociales, condicionarán las vidas personales y profesionales.

Además, el éxito empresarial depende cada vez más del acceso a datos, sobre todo en el caso de las empresas del sector cuaternario. Las empresas cuya ventaja competitiva procede del agregado, análisis y uso de los datos han alcanzado los primeros puestos en los mercados de todo el mundo. Si hace diez años las empresas con mayor valor bursátil incluían productores de gas y petróleo, bienes de consumo o bancos, ahora esas listas están encabezadas por las tecnológicas Alphabet, Amazon y Facebook. Empresas que transforman enormes cantidades de datos de miles de millones de personas y organizaciones en valor económico para sus clientes.

Los datos también son esenciales para la seguridad nacional. Constituyen una fuente primordial del poder económico que subyace a la ventaja militar, y es uno de los principales factores en la competición entre Estados Unidos y China por la superioridad económica y geopolítica, como se observa por ejemplo en la competición entre ambos países por la tecnología 5G. Así pues, la prosperidad y el poder geopolítico dependerán en gran medida de las reglas que rigen el acceso a los datos.

Sin embargo, a pesar del enorme crecimiento de los flujos de datos transfronterizos y de que los datos se han convertido en una fuente de poder esencial, no existe un régimen regulatorio suficiente. El marco regulatorio del comercio de bienes y los flujos de inversiones se diseñó hace 75 años, en una época donde la tecnología digital era inexistente. Por tanto, a pesar de que ha sido capaz de traer prosperidad y seguridad, no parece adecuado para la realidad del comercio global actual. Existe una cierta confusión acerca del valor y la propiedad de los datos, y las principales potencias mundiales tienen visiones contrapuestas de cómo gestionarlos.

Las instituciones internacionales tampoco están dotadas para gestionar la proliferación de datos, ni para abordar los problemas que puedan derivarse de ella. El marco institucional para el comercio internacional (Organización Mun-

dial del Comercio y su predecesor, el GATT) se crearon en una época en que el comercio estaba dominado por los bienes físicos y los servicios, las dos clasificaciones que utiliza en su marco regulatorio.

Esa categorización no sirve para los datos. En primer lugar, porque las grandes cantidades de datos son consecuencias que no se tienen en cuenta en el precio de otros productos y servicios. En segundo lugar, porque suele ser complicado determinar dónde se producen y dónde se consumen los datos. Por ejemplo, ¿en qué país residen los datos de los clientes almacenados en la nube de una multinacional? En tercer lugar, no existe una taxonomía acordada para valorar los datos.

Así pues, la falta de un marco regulatorio internacionalmente aceptado que rija los datos deja sin responder importantes preguntas acerca de la economía global y de la seguridad nacional. ¿Deberían los Estados poder limitar la ubicación y el uso de los datos de sus ciudadanos en su territorio nacional? ¿Qué significa «territorio nacional» cuando tanto la nube como los datos están distribuidos por Internet? ¿Deberían los Estados ser capaces de gravar los datos procedentes de otros Estados, del mismo modo que imponen aranceles sobre bienes y servicios? ¿Cómo puede esto hacerse cuando los propios flujos de datos no tienen precio, al menos para las empresas que los recopilan? ¿Qué controles pueden imponer los Estados sobre los datos que acceden a sus territorios? ¿Pueden exigir que los datos se almacenen localmente o que se les dé acceso a ellos?

A falta de respuestas coherentes y colectivas a estas preguntas, los países y los bloques comerciales improvisan, lo cual se ha traducido en la existencia de distintas regulaciones incoherentes. Por ejemplo, algunos acuerdos comerciales regionales incluyen algunas disposiciones relativas a los datos y al comercio electrónico. El TPP11 (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico) prohíbe que se establezca la obligación de que los datos se almacenen en un país concreto y que se graven los flujos transfronterizos de contenido electrónico. Reconoce la creciente importancia del sector de los servicios digitales, e impide que los signatarios soliciten acceso a los códigos fuente del software de las empresas. El acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México también incluye disposiciones similares para tratar de garantizar que los flujos de datos circulen sin impedimentos.

El modelo tecnonacionalista adoptado por China alcanza también la gobernanza de los datos. El Gran Cortafuegos chino, una combinación de leyes y tecnologías que restringen el flujo de datos a y desde China, bloquea los sitios web extranjeros. La ingente cantidad de datos impulsa la innovación china pero también alimenta el sistema represivo del país de control y vigilancia, a costa de los flujos de datos abiertos e internacionales. Pekín busca además expandir su

modelo, con planes que buscan dominar las plataformas digitales que gestionan datos, y de manera inmediata las redes de telecomunicaciones 5G.

Para ello, China ha trazado el plan China Estándares 2035, con el que pretende definir los estándares globales en las tecnologías emergentes. Y a través de la llamada Ruta de la Seda Digital, trata de difundir su modelo de gobernanza de datos y de ampliar su acceso a los datos creando una infraestructura de Internet en el extranjero e impulsando el comercio digital. Estos esfuerzos han sido contestados por Estados Unidos, que ha tratado de hacer que otros países rechacen la tecnología 5G de Huawei.

2. Gobernanza económica de los datos

Al igual que los regímenes del comercio tradicional requieren que los productos y servicios tengan un precio y que se determine su origen, es preciso definir una serie de principios sobre cómo valorar los datos y cómo determinar dónde se han generado. Para ello, es preciso crear una taxonomía con la que clasificar los datos por valor y por origen.

2.1 Monetización de los datos

El valor económico de los datos personales, input clave para todos los servicios que contribuyen a la economía de los datos, es una cuestión que debe ser abordada. El hecho de que la protección de los datos personales constituya un derecho fundamental y, por tanto, inalienable, no impide que se pueda tratar su naturaleza patrimonial. Al igual que es posible negociar con los derechos de imagen, como sucede con deportistas o personajes famosos, la monetización de los datos debería aplicarse en ambos sentidos: tanto cuando los datos se utilizan como output por parte de las tecnológicas, que ya aplican un coste a su venta por ejemplo para segmentación publicitaria (lo cual constituye la base del bautizado como «capitalismo de vigilancia» por Shoshana Zuboff), como cuando las plataformas se sirven de ellos como input.

Como afirma Cecilia Álvarez, presidenta de la Asociación Profesional Española de Privacidad (APEP),¹⁷ existe una cierta similitud entre los datos personales y los derechos de propiedad intelectual en la Unión Europea, coexistiendo una dimensión moral innegociable y una dimensión patrimonial que permite la explotación económica del derecho. Se protege al autor por defecto y la ley establece

¹⁷ ÁLVAREZ, C. (2017), «El derecho a la protección de datos», en ONTIVEROS, E. y LÓPEZ-SABATER, V., *Economía de los datos: Riqueza 4.0*, p. 154.

límites al derecho exclusivo para dar cabida a otros intereses también dignos de protección. Sin embargo, en la protección de datos personales, no se atribuye un derecho de propiedad a nadie como tal, solo obligaciones a los poseedores de datos (responsables o encargados de su tratamiento).

Una vez procesados, anonimizados y convertidos en parte de los *big data*, es preciso garantizar que existe un espacio de datos lo suficientemente grande como para hacer frente a la competencia. En este sentido, las propuestas de Reglamento de datos y de Reglamento de gobernanza de datos de la UE, núcleos de la Estrategia Europea de Datos, pretenden crear un mercado único de datos que garantice la competitividad mundial y la soberanía de datos en Europa. Los espacios comunes europeos de datos permitirán que haya más datos disponibles, lo cual beneficiará a ciudadanos y empresas.

La Estrategia Europea de Datos busca garantizar el liderazgo en la economía mundial de los datos y, además, pretende hacer que la UE ejerza de potencia normativa en el ámbito de los datos, lo cual tiene consecuencias que van mucho más allá de lo económico, y que impactan directamente en la soberanía tecnológica ejercida por la UE, como se verá más adelante en la Memoria.

Para ello, la UE debe adoptar medidas legislativas sobre gobernanza, acceso y reutilización de datos, por ejemplo, para el intercambio de datos entre empresas y entidades públicas. Ello permitirá además hacer frente a la competencia desleal ejercida por países donde la protección de los datos es significativamente más reducida y por tanto su captación y monetización resultan más sencillas.

2.2 Fiscalidad

Las multinacionales tecnológicas han recurrido tradicionalmente al uso de agresivas estrategias tributarias para reducir su carga impositiva en Europa. En muchas ocasiones, han recurrido incluso a técnicas de evasión fiscal situadas en los límites de la legalidad. Por ejemplo, Netflix comenzó a tributar en España por sus operaciones dentro del país en 2021, ya que hasta entonces la empresa facturaba a sus clientes españoles a través de Países Bajos, por el llamado «sándwich holandés». Como solo mantenía en España filiales de marketing y comunicación, apenas declaraba beneficios y, por tanto, su carga fiscal era mínima (apenas 3.000 euros en 2018).

Para hacer frente a este tipo de prácticas de erosión de las bases imponibles, muchos países, entre ellos España, han decidido aplicar la llamada «tasa Google», es decir, un impuesto sobre las actividades digitales. La aplicación de dicho impuesto ha sido un motivo de fricción entre Estados Unidos y Europa, y

la amenaza con la imposición de aranceles a multitud de productos hizo que los países europeos se retrasaran en la aplicación del impuesto.

En la actualidad, si finalmente se alcanza un acuerdo en el marco de la OCDE para la aplicación del Pilar 1 del marco fiscal global, las legislaciones nacionales irán siendo reemplazadas por este. Dicho pilar se refiere a la redistribución de los impuestos recaudados a las grandes multinacionales digitales entre los países en los que operen, tengan o no presencia física en ellos. El plan busca gravar a las empresas con una facturación superior a los 20.000 millones de euros al año y una rentabilidad superior al 10%. Una cuarta parte de las ganancias que excedan ese 10% se repartirían entre los diferentes países en los que prestan sus servicios. No obstante, dada la complejidad de llegar a un acuerdo en la materia, las negociaciones se han ido retrasando, de modo que el nuevo cronograma propuesto prevé la firma del acuerdo para mediados de 2023 y el inicio de su aplicación para 2024.

2.3 Regulación de los mercados digitales

Según el industrial alemán del siglo XIX Werner von Siemens, «quien domina los estándares, domina el mercado». En efecto, China parece estar utilizando la Ruta de la Seda Digital no solo para exportar muchas de sus tecnologías, las de vigilancia incluidas, sino también para asumir el liderazgo en el establecimiento de normas y estándares. Además, ha ostentado el liderazgo de las principales organizaciones internacionales en el ámbito tecnológico, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) o la Organización Internacional para la Estandarización (ISO). También ha firmado numerosos acuerdos de estandarización con países y regiones.

Por su parte, Estados Unidos cuenta con las principales empresas tecnológicas, de modo que actualmente ya ostenta una ventaja clara en tecnología y, por tanto, no solo tiene un enorme interés en definir los estándares sino que su posición podría facilitarle la tarea.

Por su parte, la Unión Europea, como se ha visto al abordar el Reglamento de Servicios Digitales, es ampliamente reconocida como *standard setter* o potencia normativa, por lo que debe incidir en su capacidad para crear y difundir estándares globales, y fomentar su desarrollo y adopción. Con la reciente aprobación del Reglamento de Mercados Digitales (DMA), Europa asume el liderazgo en materia de regulación y gobernanza, lo cual tiene también importantes implicaciones tecnológicas, económicas y de influencia. Además, la UE puede beneficiarse de la posición ajena a la confrontación más directa entre Estados Unidos y China, tanto en el propio desarrollo tecnológico como en la conformación de estándares.

El DMA trata de regular el poder de las *big tech*, frenando de manera preventiva los posibles abusos de poder frente a la normativa de competencia actual, que castiga *a posteriori* las malas prácticas tras largas investigaciones antimonopolio. El Reglamento establece una serie de obligaciones para los «guardianes de acceso», que en ocasiones controlan ecosistemas completos, compuestos por diferentes servicios de plataforma, como mercados online, servicios en la nube o motores de búsqueda.

Con el DMA, Apple y Google, por ejemplo, se verían obligadas a abrir sus tiendas de aplicaciones App Store y su Google Play a sistemas de pago de terceros en lugar de utilizar solo los suyos propios. También se pedirá a Google que ofrezca a los usuarios que utilizan smartphones con Android alternativas a su motor de búsqueda, la aplicación Google Maps o su navegador Chrome, que ahora vienen instalados por defecto en los dispositivos. Apple deberá permitir que los usuarios desinstalen el navegador Safari y otras aplicaciones de sus iPhones. Los servicios de mensajería, como WhatsApp, tendrán que interoperar con servicios de competidores más pequeños, permitiendo a sus usuarios enviar mensajes directamente a un usuario de otra compañía y facilitando así la migración entre plataformas.

3. Soberanía de datos

La soberanía de datos es un componente clave de la soberanía digital, que hace referencia a la capacidad de un Estado o región para controlar sus recursos digitales manteniéndolos alejados de injerencias externas. Ello pasa por reducir la dependencia de infraestructuras, plataformas y puntos de acceso a Internet extranjeros.

La soberanía de datos se basa en el concepto de que la información creada o almacenada de forma digital está sujeta a las leyes y regulaciones del país en que dicha información se encuentra localizada. La adscripción de los datos a las jurisdicciones donde estos se generan (o donde radican las personas físicas o jurídicas que los producen) es un aspecto crítico para la economía digital. El concepto se refiere también a la capacidad de las organizaciones de operar de manera independiente y de proteger sus datos frente a posibles injerencias.

En los últimos años, muchos Estados han aprobado leyes relativas al almacenamiento, procesamiento y utilización de los datos, no solo con el fin de proteger los datos de sus ciudadanos, sino también para protegerse frente a injerencias por parte de terceros Estados.

3.1 Alojamiento de los datos

Las decisiones de los distintos Estados respecto a la ubicación de sus centros de datos o a la necesidad de que sus datos sean alojados en centros nacionales tienen como principal motivación la residencia y el gobierno de los datos. Como afirma Álvarez,¹⁸ los principales temas de debate al respecto son los siguientes:

- Cumplimiento normativo a nivel doméstico (confidencialidad, disponibilidad, retención, auditoría)
- Jurisdicción reclamada por terceros países
- Fugas de datos (*data leakage*) y riesgos para la privacidad
- Responsabilidad, garantías y seguros
- Consistencia legal entre jurisdicciones

El diferente desarrollo normativo establecido por país ha creado un nuevo mapa mundial de soberanía de los datos en el que puede observarse una división entre los países neutrales, con un posicionamiento abierto, y los países no neutrales, que consideran que la información de sus ciudadanos no debe ser almacenada ni procesada fuera de sus fronteras, como es el caso de China. Por ejemplo, en 2017 Apple abrió su primer centro de datos en China para cumplir con la regulación del país respecto a que los datos estén alojados dentro de sus fronteras.

El hecho de que las principales compañías que ofrecen alojamiento de datos, como Amazon Web Services, Google, Microsoft o Alibaba hayan hecho inversiones multimillonarias para construir centros de datos en todo el mundo revela que ni las leyes relativas a la ubicación de los datos ni los principios subyacentes de soberanía de datos (y fundamentalmente la concepción de países como China de que el ciberespacio debe ser un espacio nacional) van a desaparecer pronto.

En este sentido, la Estrategia Europea de Datos concede una enorme importancia al almacenamiento de los datos, para lo cual pretende invertir 2000 millones de euros en un proyecto europeo de alto impacto para desarrollar infraestructuras de tratamiento de datos, herramientas de intercambio de datos, arquitecturas y mecanismos de gobernanza para un fructífero intercambio de datos y para federar infraestructuras en la nube fiables y eficientes. Además, pretende conseguir un acceso a servicios en la nube seguros, justos y competitivos faci-

¹⁸ *Op cit.* p. 38.

litando la creación de un mercado de contratación pública para los servicios de procesamiento de datos y aportando claridad sobre el marco regulador aplicable en el marco de normas en la nube.

La tecnología 5G hará que la ubicación física de los servidores donde se almacenen los datos sea aún más importante.¹⁹ En primer lugar, porque las redes 5G serán la base del Internet de las Cosas, de modo que, al multiplicarse enormemente la cantidad de datos generada, aumentan los desafíos en cuanto a seguridad y privacidad ya analizados. En segundo lugar, porque la magia del 5G reside en su capacidad para conectar cualquier dispositivo a la nube en milisegundos para que los datos se procesen, se combinen y se devuelvan al dispositivo final. Y para que el proceso se lleve a cabo de forma óptima, la latencia tiene que ser baja.

La construcción de centros de datos locales por parte de las principales tecnológicas responde, como se ha dicho, a cuestiones relacionadas con la soberanía, pero también constituye una manera de ganar cuota de mercado reduciendo la latencia para los usuarios. Dichos centros de datos crean las llamadas «zonas de disponibilidad», donde los procesos pueden desarrollarse a mayor velocidad. Si el *cloud computing* es global, las zonas de disponibilidad son como *clouds* locales, creados para satisfacer las necesidades de latencia de compañías que demandan más eficiencia de los proveedores de servicios de almacenamiento en la nube y, sobre todo, para cumplir con las necesidades de latencia de los teléfonos móviles, los sensores de los vehículos autónomos y los infinitos sensores inalámbricos del Internet de las Cosas.

Asimismo, un gran número de pequeñas empresas también está construyendo centros de datos por todo el mundo. De hecho, la mayor parte de los centros de datos en India y África han sido construidos por pequeñas compañías, aunque en muchas ocasiones asociadas con las grandes tecnológicas.

La combinación de la necesidad de una latencia baja por parte de las redes 5G y la competencia en el ámbito de los centros de datos hace pensar en una probable emergencia de más *clouds* locales. Y ello a pesar de que los gigantes de la industria han expresado sus reticencias, ya que merma su capacidad de escalar a través de las fronteras y de desarrollar servicios para los mayores mercados posibles.

No obstante, más allá de las fronteras geográficas, existen las fronteras corporativas, que impiden migrar entre plataformas de forma fluida o combinar los

¹⁹ MALCOMSON, S. (2019), The Real Fight for the Future of 5G: Who Will Patrol the Borders of a New Network?, Foreign Affairs, noviembre-diciembre 2019.

servicios entre sí. De este modo, si las grandes tecnológicas desean poder ofrecer productos verdaderamente globales, necesitan pensar a más largo plazo y diseñar productos que puedan traspasar fácilmente los límites de cada compañía. De lo contrario, los dispositivos conectados al Internet de las Cosas no serán escalables globalmente, y se producirá una suerte de traspaso de soberanía del Estado a la empresa que será contestado por aquel, como sucedió con Estados Unidos y Huawei, o con China y Google. Así pues, si las grandes tecnológicas no realizan un esfuerzo más concertado, los Estados tratarán de confrontar sus vulnerabilidades, en algunos casos de manera imprevisible.

La soberanía digital pasa también por la creación de capacidades locales. Así, para reducir la dependencia europea de multinacionales extranjeras, Francia y Alemania han anunciado sus planes para construir un *cloud* europeo que daría a empresas locales como Nokia o Ericsson preferencia sobre tecnológicas como Amazon Web Services, Microsoft Azure, Google Cloud o Alibaba Cloud. Así, la plataforma GAIA-X pretende ofrecer una infraestructura de datos abierta y segura que además cumpla con los estándares de soberanía digital de la UE. La complejidad del proyecto radica no tanto en las necesidades de financiación como en la dificultad que entraña el desarrollo de capacidades que hagan frente a tecnologías sólidamente implantadas.

3.2 Privacidad de los datos

Las distintas regulaciones sobre la privacidad de los datos resultan determinantes para el movimiento de los flujos de datos y, por tanto, las posibles incompatibilidades que pueden surgir entre legislaciones son susceptibles de constituir motivos de fricción en las relaciones internacionales. Por ejemplo, en octubre 2015, el Tribunal de Justicia de la UE resolvió que el Acuerdo de Puerto Seguro que regía las transferencias de datos transatlánticas entre la Unión Europea y los Estados Unidos, como los historiales de búsqueda de Google, no respetaba las normas de privacidad vigentes en la UE. Al invalidar el acuerdo, el Tribunal consideró que la difusa relación entre la recopilación de datos por las empresas y la seguridad nacional en Estados Unidos contravenía los derechos de privacidad de los ciudadanos de la UE cuyos datos cruzaban el Atlántico. En su lugar, se adoptó el Escudo de Privacidad UE-EE. UU., que ofrece un nivel de protección de la privacidad más elevado, tal como exigían los estándares europeos.

La disputa en torno al Acuerdo de Puerto Seguro es un buen ejemplo de las distintas concepciones de Internet expuestas al principio de la Memoria, en este caso, acerca de la privacidad. La Unión Europea y Estados Unidos tienen concepciones diferentes acerca de cómo debe protegerse la privacidad en la época digital. En los años 90, los países europeos comenzaron a desarrollar reglas

estrictas acerca de la recopilación y el procesamiento de información personal, supervisados por autoridades de protección de datos, y el derecho a la privacidad se reconoció como derecho fundamental en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE o Carta de Niza en 2009.

Por el contrario, Estados Unidos no dispone de una ley exhaustiva sobre la privacidad, y en su lugar cuenta con un conglomerado de normas específicas que regulan sectores diferentes como la asistencia sanitaria. El problema surge porque la regulación europea prohíbe la transferencia de datos a países que la UE considera que no disponen de leyes de protección de la privacidad lo suficientemente garantistas, lo cual llevó a invalidar el mencionado acuerdo.

Además de las tensiones que pueden provocar las diferencias entre legislaciones, en lugar de un *cloud* común, las empresas tendrán que recurrir a espacios de datos segmentados ocultos bajo las distintas regulaciones y sometidos a marcos de protección criptográfica mutuamente incompatibles. Ello también podría repercutir en la percepción acerca de las empresas de los países con leyes menos garantistas, que podrían ser consideradas como susceptibles de vigilar a sus usuarios o de entregar sus datos a las autoridades de manera indebida.

Por el contrario, en el ámbito de la privacidad, la protección ofrecida en China se asemeja en gran medida a la europea. Desde noviembre de 2021, China cuenta con una ley de protección de datos, con unas características muy similares al RGPD europeo. Así pues, la Ley de Protección de Información Personal, (PIPL, por sus siglas en inglés) podría dar lugar a una decisión de adecuación que permitiese la libre circulación de datos con China.

3.2.1 El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)

Como se mencionaba anteriormente, la aprobación del RGPD en 2016 no solo constituyó un hito en la regulación de la protección de datos internacional, sino que constituye la punta de lanza de la ciberdiplomacia europea y una importante manifestación de su capacidad normativa. El Reglamento, que protege los derechos y las libertades fundamentales de los usuarios por encima de cualquier otra cuestión, ha constituido un modelo regulatorio para decenas de países, como los propios Estados Unidos o China, Japón y Brasil. La UE ha definido por tanto las reglas de juego marcando los estándares de protección más altos.

El Reglamento establece obligaciones para todas las empresas de la UE y para aquellas que operen en su territorio y que manejen información personal de cualquier tipo. Establece un conjunto único de reglas para todos los Estados miembros, que deberán establecer una «autoridad de supervisión» para investigar

denuncias, sancionar infracciones, etc. Las grandes empresas deberán contar con un delegado de protección de datos encargado específicamente de esta cuestión.

Conforme al RGPD, el tratamiento de datos personales solo puede efectuarse cuando la persona haya dado su consentimiento o cuando se den otros supuestos, como que resulte necesario para cumplir con una obligación legal o que sea necesario para proteger los intereses vitales del interesado. Además, los datos tratados deben someterse a medidas técnicas y organizativas que garanticen su seguridad.

3.2.2 El derecho al olvido

El derecho al olvido digital es otra de las cuestiones dentro del ámbito de la privacidad en cuya concepción existe una brecha entre la UE y Estados Unidos, fundamentalmente por su contraposición con el derecho fundamental a la información. En EE. UU., a diferencia de lo que sucede en Europa, el interés público de la información no desaparece con el paso del tiempo, de modo que siempre que la información sea verídica, gozará de tal protección. Aunque la cuestión del derecho al olvido no es del todo ajena en el país americano, como muestra por ejemplo una ley californiana que exige que todos los menores de 18 años puedan borrar definitivamente toda la información que hayan subido a las redes sociales, esto no es extrapolable a la información publicada en medios de comunicación, una postura defendida además por gran parte del sector académico.

Por el contrario, en Europa, existe un enfoque mucho más garantista del derecho al olvido digital, sobre todo a partir de la Sentencia del Caso Costeja²⁰, en el que el TJUE resolvió que Google debía desindexar la información a fin de que no apareciera cuando se introdujeran el nombre y apellidos del demandante en el buscador. La información debe seguir siendo accesible no obstante cuando se busque a través de parámetros diferentes al nombre del señor Costeja, lo que significa que la información no tenía que ser eliminada de la fuente original. Así, la información queda desvinculada del nombre concreto, con lo que se garantiza el equilibrio entre el derecho al olvido y el derecho a la información.

Tras la emisión de esta sentencia, el derecho al olvido ha adquirido una mayor relevancia jurídica en Europa, reconociéndose en un Reglamento, seguido además de su desarrollo en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. Por

²⁰ El señor Costeja, empresario catalán, había aparecido en una noticia del periódico La Vanguardia porque figuraba en el anuncio de una subasta de inmuebles a causa de un embargo por las deudas contraídas con la Seguridad Social. Así, cada vez que se introducían su nombre y apellidos en el buscador de Google, aparecía la información señalada, impidiéndole tener una segunda oportunidad en su actividad empresarial. La cuestión prejudicial fue planteada a raíz del litigio planteado por la filial española de Google contra la Agencia Española de Protección de Datos, que amparaba en parte la demanda del Señor Costeja de que la noticia dejara de aparecer en los resultados de búsqueda cada vez que se introducía su nombre.

ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha afianzado el derecho al olvido en Internet, al considerar en una sentencia dictada en junio de 2022²¹ que un comerciante había visto lesionado su derecho fundamental al honor y a la intimidad personal por los comentarios descalificativos vertidos en páginas alojadas fuera de la UE, accesibles a través del buscador Google. El fallo estima que el mantenimiento de los enlaces no cumple los parámetros de interés público y que la información no es lo suficientemente actual. Por tanto, el tribunal considera que los buscadores deben respetar la normativa española y europea en la materia suprimiendo los enlaces pertinentes, incluso cuando las páginas en sí se encuentren alojadas fuera de la UE.

²¹ Pleno. Sentencia 89/2022, de 29 de junio de 2022. Recurso de amparo 5310-2020.

Capítulo III

SISTEMA FINANCIERO

En respuesta a la agresión rusa en Ucrania, Estados Unidos y la Unión Europea, así como una gran coalición de otros países, impusieron graves sanciones financieras al gobierno, empresas y oligarcas rusos. Entre ellas, figura la desconexión de numerosos bancos rusos del sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*, Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales), la prohibición a los bancos de hacer operaciones con entidades rusas, y la congelación de activos que el Banco Central de Rusia tenía en el extranjero en forma de activos del Tesoro y de depósitos bancarios.

Esto ha llevado a Rusia y a otros países que temen encontrarse en un momento dado en la misma situación a explorar alternativas, entre las cuales destacan: desarrollar un sistema alternativo a SWIFT para enviar instrucciones relativas a transacciones interbancarias transfronterizas; identificar contrapartes financieras distintas a los bancos occidentales con las que hacer negocios y plataformas de pagos; y encontrar un vehículo de denominación y ejecución de transacciones distinto al dólar. Esos países y, en particular Rusia, miran a China, que dispone de enormes bancos activos internacionalmente, que ha creado su propia plataforma de pagos para transacciones transfronterizas y que está llevando a cabo una campaña para fomentar el uso internacional de su moneda, el renminbi o yuan chino, frente al dólar.

En el presente capítulo, se analizarán los avances de Rusia y fundamentalmente de China para crear alternativas al SWIFT y al dólar, y cómo podrían influir en el retroceso del dólar las monedas digitales y las criptomonedas.

1. Sistemas de comunicación interbancaria transfronteriza: SWIFT y alternativas

1.1 Qué es SWIFT

SWIFT es la plataforma central de comunicaciones a través de la cual las instituciones financieras envían y reciben información acerca de las transacciones, instrumentos comerciales y pagos. Eso significa que es simplemente un método de intercambio de información, ya que ni alberga fondos ni mueve dinero o activos. Los bancos que reciben estos mensajes realizan las operaciones de débito y crédito en las cuentas bancarias de sus clientes siguiendo instrucciones estandarizadas.

SWIFT tiene su sede cerca de Bruselas y se rige por la ley belga. El sistema está compuesto por su plataforma de mensajería, por ordenadores que validan y enrutan mensajes, y por un conjunto de estándares de mensajería. Los mensajes enviados a través del sistema envían instrucciones para realizar operaciones no solo en dólares, sino también en otras monedas. Aproximadamente, el 40% de las operaciones que instruye están denominadas en dólares; el 35%, en euros; el 6%, en libras británicas; el 3%, en yenes japoneses; y el 2%, en renminbis chinos²².

Antes de que se pusiera en marcha en 1973, los bancos realizaban las mismas tareas enviando un télex o haciendo una llamada telefónica. El valor de SWIFT reside en la velocidad y el tamaño de su red: los bancos quieren tener acceso porque es el principal método de comunicación interbancaria en el que confían muchas otras instituciones financieras. La estandarización minimiza los costes de traducción y la necesidad de confirmar la identidad de contrapartes y clientes. Por tanto, salir de SWIFT supone salir de la red de comunicaciones más ubicua y exige encontrar otro medio que lo reemplace. Así, SWIFT es uno de los vehículos que Estados Unidos y la UE pueden utilizar para controlar el cumplimiento de las sanciones por terceros países.

1.2 Sanciones

1.2.1 El debate sobre la conveniencia de desconectar a Rusia de SWIFT

Tras la invasión rusa de Ucrania, Estados Unidos y la UE pronto acordaron la imposición de sanciones como parte central de la respuesta, pero no había con-

²² BLANCHETTE J. y BRANDS H. (2022), «Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System», Center for Strategic and International Studies.

senso respecto a su profundidad. Algunos responsables políticos abogaban por aplicar las sanciones más severas, que incluyeran la adición a una lista negra de las principales compañías financieras, de energía y de defensa, y la imposición de restricciones en las transacciones que incluyeran tanto la deuda soberana como la deuda privada de Rusia y, sobre todo, desconectar a todas las entidades bancarias rusas de SWIFT. Finalmente, esa desconexión se llevó a cabo, pero se dejó fuera a Sberbank, la mayor entidad del país, y a Gazprombank.

En efecto, la aplicación de medidas aún más severas habría tenido importantes efectos colaterales. Las inversiones en Rusia de empresas estadounidenses y europeas habrían estado en peligro, el Kremlin podría haber cortado el suministro de gas a Europa y si la economía rusa hubiera quebrado, podría haberse desencadenado una crisis financiera de mayores dimensiones. Es decir, los costes habrían sido muy altos y los beneficios, inciertos. Además, es posible que Rusia se adaptara con relativa rapidez a la desconexión completa de SWIFT y que respondiera de forma muy dañina. Incluso aunque le llevara un tiempo adaptarse, el daño que causaría dicha desconexión no está claro.

Por otro lado, desde la invasión de Crimea en 2014, se instaló en Washington la idea de cortar el acceso de Rusia al sistema SWIFT, por lo que Moscú ya había tomado medidas para prepararse. Por ejemplo, ha invertido en la creación de su propio competidor de SWIFT, el Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros, una red rusa ajena a las sanciones de Estados Unidos. También ha acumulado reservas extranjeras para poder utilizarlas en caso de crisis económica.

Sea como fuere, China estaría muy atenta. Y si Washington tratara de desmantelar la economía rusa y no lo consiguiera, podría dejar a Estados Unidos sin herramientas para disuadir a China de llevar a cabo movimientos agresivos en el futuro. Además, China podría aprender de la respuesta rusa, de modo que, si Pekín se encontrara en algún momento en esa situación, sabría mejor cómo reaccionar.

Mientras tanto, los costes colaterales de desconectar completamente a Moscú de SWIFT podrían ser demasiado altos. Podría empezar por criminalizar el cumplimiento con las sanciones extranjeras en Rusia, de modo que las empresas que siguieran las nuevas normas tendrían que defenderse ante los tribunales rusos. Dicha propuesta lleva sobre la mesa desde 2014, pero las empresas rusas han persuadido a Putin de que ese movimiento sería imprudente y llevaría a la desinversión occidental en Rusia. En caso de una desconexión completa de SWIFT, las empresas ya no podrían recurrir a ese argumento, incluso es posible que cambiaran de opinión. Además, Moscú podría acelerar su salida de la arquitectura financiera occidental.

Hasta ahora, esto se ha traducido en que ha animado a los oligarcas a repatriar sus activos y a celebrar algunos acuerdos importantes con China denominados en monedas alternativas al dólar estadounidense. Si Moscú avanza hasta requerir que los pagos transfronterizos se gestionen a través del Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros e insiste en que las transacciones se denominen en monedas no occidentales, reduciría la capacidad de las herramientas occidentales de presión financiera en el corto y largo plazo.

Cuando Washington y sus aliados desconectaron a Irán de SWIFT, no tenían que preocuparse por ninguna respuesta similar, ya que Irán no tenía el poder económico necesario para imponer contramedidas significativas. Pero Rusia sí, como ha quedado demostrado con la restricción de importaciones agrícolas occidentales y la reducción del suministro de gas a Europa.

Por su parte, China está aún más deseosa de liberarse de la coerción económica occidental, y tiene a su disposición aún más herramientas para responder. Motivado en parte por la amenaza de retirar a Rusia de SWIFT en 2014, China ha lanzado su propio sistema de telecomunicaciones financieras, el Sistema de Pago Interbancario y Transfronterizo (CIPS, por sus siglas en inglés), para reducir su vulnerabilidad ante la presión económica de Occidente. Además, ha puesto en marcha una serie de contramedidas para restringir la capacidad de las partes occidentales de cumplir con las sanciones impuestas por Estados Unidos y la UE en China y ha desarrollado un sistema de pagos basado en el yuan, fuera de la jurisdicción de las regulaciones occidentales. Si Rusia consigue esquivar la desconexión de SWIFT sin sufrir demasiados daños económicos a largo plazo, la capacidad de disuasión estadounidense y europea contra Pekín se vería aminorada.

Esa es la razón por la que algunos autores²³ consideran que una desconexión completa del sistema SWIFT no produciría seguramente los resultados esperados, por lo que resulta más conveniente recurrir a otro tipo de sanciones, como profundizar en las restricciones sobre empresas y oligarcas rusos. Además, con ese tipo de medidas, las partes no podrían limitarse a esquivar el sistema.

1.2.2 Alternativas al sistema SWIFT

Aunque la desconexión de SWIFT no ha sido completa, sí ha sido muy importante. Como se ha visto, esto ha llevado a Rusia, así como a otros países que se han planteado que podrían encontrarse llegado el caso en la misma posición, a explorar alternativas. A ello se une la posibilidad que ofrece SWIFT de ser utilizado para recopilar inteligencia sensible geopolíticamente.

²³ SMITH A. M. (2022), «*SWIFT and Certain Punishment for Russia?*», Foreign Affairs, enero-febrero 2022.

Así, tanto Moscú como Pekín han invertido ya en la creación de sus propios sistemas alternativos de información de pagos. Rusia ha creado el Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros. Por ahora, solo funciona dentro de Rusia, pero en los últimos años ha firmado acuerdos con países como China, India, Irán y Turquía, y desde 2020 más de una veintena de bancos de países del espacio postsoviético se conectan al sistema.

Por su parte, China ha desarrollado el Sistema de Pago Interbancario y Transfronterizo (CIPS). A lo largo de 2021, el sistema procesó operaciones de casi 1300 instituciones financieras de más de un centenar de países.

Desde marzo de 2022, Moscú y Pekín trabajan para conectar sus sistemas de comunicaciones financieras. Además, estudian comenzar a crear esquemas de transferencia de información a través de la tecnología *blockchain*, incluidos el rublo y el renminbi digital.

1.2.3 Apoyo entre China y Rusia

Como ya se ha visto a lo largo de la Memoria, el apoyo entre China y Rusia en el plano digital, como parte de un apoyo más amplio en el tecnológico, es la contraparte de la unión entre ambos que se observa en otras esferas del mundo *offline*. Las razones que explican esa unión pueden resumirse en dos, la raíz de las cuales es la similitud entre dos regímenes políticos autoritarios. Por un lado, Rusia necesita a China debido a la creciente asimetría en términos de poder político, económico, tecnológico y militar entre ambas. Por otro lado, Pekín teme el colapso del régimen de Putin a consecuencia de las sanciones impuestas por Occidente, ya que ello iría claramente contra sus intereses. Un nuevo gobierno en Moscú con tendencias occidentales sería una pesadilla estratégica para Moscú.

La posibilidad de que China y Rusia puedan esquivar el sistema financiero occidental gracias sobre todo al sistema de pagos chino CIPS, y hacer frente al predominio del dólar, como se verá a continuación, está inextricablemente ligada al desarrollo de sus relaciones en un marco más amplio. China dispone de una economía más sólida y dinámica, de mayores capacidades tecnológicas, y de una capacidad de influencia política y económica mucho mayor que Rusia. Y esa asimetría no hará más que aumentar en las próximas décadas. China tendrá cada vez un peso mayor en la economía rusa, al convertirse en socio fundamental para las exportaciones rusas (sobre todo, de recursos naturales), mientras que los consumidores rusos dependerán cada vez más de los productos chinos. Además, como se verá a continuación, Rusia apoya decididamente que el renminbi chino se convierta en la moneda regional y en una moneda con gran implantación internacional.

Por otro lado, Pekín considera su relación con su vecino de una importancia fundamental. Su relación económica es perfectamente complementaria: Rusia es rica en recursos naturales, pero necesita tecnología e inversiones, mientras que China puede ofrecer tecnología e inversiones, pero necesita recursos naturales. Ambos se apoyan en las instituciones internacionales, lo cual resulta clave sobre todo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ambos tienen enfoques similares en diversos ámbitos, como en la definición de estándares para la gobernanza de Internet, que como se ha visto anteriormente en la Memoria, consideran que debería estar sometido a un mayor control nacional. Para ello, como se verá a continuación, resulta en efecto muy conveniente la adopción del rublo y del renminbi digitales, ya que ofrecen una capacidad de control absoluto sobre todas las transacciones financieras llevadas a cabo por cualquier persona física o jurídica.

2. La lucha digital contra la hegemonía del dólar

2.1 Monedas digitales: concepto

Una moneda digital es cualquier forma de moneda en formato electrónico, frente a los billetes y monedas físicos. Los depósitos en los bancos comerciales ya son digitales, pero son responsabilidad de entidades privadas. Así, los bancos comerciales están obligados a convertir esos depósitos en efectivo a petición de su titular. Por el contrario, las monedas digitales emitidas por bancos centrales (CDBC, por sus siglas en inglés), o simplemente monedas digitales, son responsabilidad del Estado, al igual que lo es el efectivo.

Por su parte, las monedas digitales se distinguen de las criptomonedas en que son emitidas por los bancos centrales y por tanto están sometidas a su control y supervisión, frente a las criptomonedas, que no están reguladas ni controladas por una autoridad central y se basan exclusivamente en una base de datos descentralizada creada mediante tecnología *blockchain*. Además, al estar controladas por los bancos centrales, las monedas digitales ofrecen una mayor seguridad y una menor volatilidad, y facilitan la supervisión para que no sean utilizadas en operaciones de blanqueo de dinero o de financiación de actividades ilícitas como el narcotráfico o el terrorismo.

2.2 El renminbi digital

El Banco Central de China ha llegado más lejos que ningún otro banco central en poner en marcha una moneda digital. En 2021, lanzó el renminbi digital (eCNY) en diez regiones chinas, y a principios de 2022, lo introdujo en las sedes de los Juegos Olímpicos de Pekín y Zhangjiakou. Según datos del Banco Central

de China, hasta la fecha, se han descargado 261 millones de carteras digitales y corporativas, por un valor de 87.000 millones de yuanes (casi 14.000 millones de dólares).

Al utilizar el renminbi digital, no es necesario que los importadores chinos que quieran realizar una compra a otro país envíen instrucciones a su banco, ni que ese banco realice la transacción a través de un sistema de pagos. El importador solo tiene que transferir la cantidad correspondiente de dinero digital desde su tarjeta inteligente, cartera digital o cuenta del banco central a la cuenta de su contraparte. El banco central ejecuta la transacción utilizando su propio sistema y no necesita acudir a sistemas como el CIPS o el SWIFT.

Como emisor y administrador del eCNY, el Banco Central de China puede efectuar un seguimiento del uso de la moneda en transacciones transfronterizas. Por ejemplo, si un exportador ruso de petróleo acepta o realiza pagos en eCNY, el Banco Central lo sabrá. Por el contrario, las autoridades extranjeras no tendrán acceso a esta información.

2.3 ¿Puede el renminbi digital desbancar al dólar?

El hecho de que el dólar haya mantenido su dominio durante tanto tiempo es en cierto sentido una anomalía histórica, particularmente en el contexto del auge de China.²⁴ En efecto, el renminbi chino (RMB) es la moneda con mayor potencial para competir con el dólar. El tamaño de la economía china, las perspectivas de su crecimiento y los esfuerzos acelerados para internacionalizar el renminbi han contribuido a expandir el papel de la moneda china. A ello se une el éxito de China en el ámbito de las *fintech*, con la rápida implantación de los sistemas de pago por móvil y el proyecto piloto para probar el renminbi digital que ha llevado a cabo el Banco Central de China, como se ha mencionado.

Esto constituye un signo claro de que Pekín está muy por delante de Washington en el desarrollo de lo que está llamado a convertirse en un componente central de la economía digital mundial. Y las consecuencias de ello pueden ser significativas. En primer lugar, la implantación de las monedas digitales, en particular el eCNY, reducirán la capacidad de Occidente de imponer sanciones, lo cual limitará sus opciones de responder ante amenazas para la seguridad nacional de actores como Irán, Corea del Norte o Rusia. En segundo lugar, minará la capacidad de las autoridades occidentales para efectuar un seguimiento de los flujos ilícitos. Mientras tanto, China utilizará la combinación de su renminbi digital y de sus sólidas plataformas de pago digitales, como Alipay y WeChat para expandir

²⁴ PAULSON, H. (2020), «*The Future of the Dollar*», Foreign Affairs, marzo-abril 2020.

su influencia y reforzar su capacidad de ejercer coerción económica en África, Oriente Próximo y el Sudeste Asiático.

Si China ha conseguido ser la potencia más avanzada en la implantación de una moneda digital es porque cuenta con los ingredientes necesarios para ello: inteligencia artificial, tecnología blockchain y plataformas de pago digital. China ha sido capaz de fomentar la innovación necesaria para satisfacer las demandas de los clientes, pero en su desarrollo ha influido también el hecho de que su sistema financiero estuviera anticuado y de que su sistema bancario fuera ineficiente, lo cual impulsó en gran medida el esfuerzo para desarrollar el eCNY.

El renminbi digital puede ser un instrumento clave de la Ruta de la Seda Digital, dado el claro interés de china en facilitar el comercio internacional de formas que minen la influencia estadounidense y potencien la suya.²⁵ En otros lugares, Pekín puede limitarse simplemente a compartir su tecnología o conocimientos para acelerar el desarrollo de monedas digitales por parte de otros gobiernos que también pretendan esquivar la supervisión occidental. Por ejemplo, Irán podría utilizar la tecnología china para emitir un rial digital que fuera totalmente interoperable con el eCNY.

Para los países de África, Oriente Próximo y el Sudeste Asiático que ya están en la órbita económica china, Pekín podría impulsar el uso del propio renminbi digital. Por ejemplo, las personas que envíen o reciban remesas, o las empresas que importen o exporten a China, podrían llevar a cabo las transacciones en renminbis digitales a través de Alipay. Y si decide estipular que los importadores reciban los pagos en yuanes digitales o exigir que los contratistas de la Ruta de la Seda *offline* abonen los créditos en dicha moneda, China podría aumentar la demanda de su moneda nacional y atraer a más usuarios a una red que puede supervisar de cerca.

China tiene mucho que ganar de la implantación generalizada de su moneda digital. Las empresas tecnológicas y entidades financieras chinas se beneficiarían al facilitar los pagos transfronterizos. Además, el Banco Central de China conseguiría una panorámica de todas las transacciones efectuadas en su moneda e incluso quizás también de todas las transacciones realizadas en sistemas que lleven su tecnología, lo cual le otorgaría ventaja en el ámbito de la información. Las autoridades chinas han afirmado que el sistema ofrece un «anonimato controlado», lo que les ofrecería datos no solo para controlar los flujos ilícitos sino también los disidentes políticos y las minorías.

²⁵ KUMAR A. y ROSENBACH E. (2020), «*Could China's Digital Currency Unseat the Dollar?*», Foreign Affairs, mayo-junio 2022.

Si Estados Unidos quiere proteger su ventaja económica en la época de las monedas digitales nacionales, tendrá que lanzar una iniciativa para el dólar digital sólida que pase por la colaboración público-privada para el desarrollo de la moneda. A pesar de que en estos momentos Pekín lidera la carrera hacia la moneda digital, Silicon Valley y Wall Street han liderado durante mucho tiempo la innovación financiera, y la creación de nuevas plataformas digitales para las transacciones y de nuevas formas de dinero. Por tanto, cuenta con el potencial necesario para crear la moneda digital más segura y robusta, con controles efectivos contra los flujos financieros ilícitos.

Además, el aumento de la eficiencia y la reducción de los costes de transacción ofrecerían claros beneficios a los consumidores. El primer proyecto piloto puesto en marcha en noviembre de 2022 por un período de doce semanas ofrecerá información clara sobre la posición del país para hacer frente a la competencia en el ámbito de digital. Si, a pesar de todo, no es capaz de contrarrestar la influencia del yuan digital chino y de desarrollar una alternativa, la influencia mundial de Estados Unidos se verá claramente reducida en la era de la información. Los flujos de pagos migrarían a un ecosistema digital que sería creado y administrado por potencias extranjeras.

Por último, es preciso apuntar que el Banco Central Europeo lleva desde 2021 trabajando en la posible puesta en marcha del euro digital, aunque todavía se encuentra en la fase de estudio. Si finalmente se decidiera implantarlo, constituiría probablemente una herramienta eficaz para otorgar estabilidad a los sistemas de pago y los sistemas monetarios. Además, reforzaría la soberanía monetaria de la UE y fomentaría la competencia y la eficiencia en el sector de pagos europeo. La UE se vería no obstante confrontada con los desafíos que plantean las monedas digitales en términos de privacidad de los datos, por las posibilidades que ofrecen de vigilancia total de las transacciones económicas.

2.4 Criptomonedas

En contraste con las monedas digitales emitidas por bancos centrales, las criptomonedas responden a una concepción descentralizada, no están sometidas a la autoridad de ningún banco central y tienen un alto nivel de fluctuación. Así pues, plantean distintos desafíos tanto en el plano doméstico como internacional.

En el plano nacional, el funcionamiento de las criptomonedas no permite que el Estado defina la política monetaria, vele por la estabilidad financiera y luche contra los flujos financieros ilícitos. En el caso de Estados Unidos, las llamadas

stablecoins suponen además un desafío para la estabilidad del dólar²⁶. Esto es así porque mientras que criptomonedas como Bitcoin o Ether fluctúan libremente, *stablecoins* como USD Coin o Diem están fijadas a una moneda fiat, generalmente el dólar. Por tanto, si esa moneda consigue un uso muy extendido y reduce la reserva en dólares por debajo de su valor (por ejemplo, por decisión de un grupo de propietarios), la oferta de moneda aumentaría en gran medida. Esto no solo restaría capacidad de maniobra al gobierno, sino que además potencias extranjeras podrían ganar influencia sobre la oferta del dólar, por ejemplo, adquiriendo gran parte de esa *stablecoin*. En el caso de Estados fallidos, como la República Centroafricana (RCA), que adoptó recientemente el bitcoin como moneda propia (segundo país en el mundo tras El Salvador), este puede servir para consolidar sus debilidades estructurales, acentuando la corrupción y el desgobierno.²⁷

En el plano internacional, las criptomonedas plantean diversos desafíos, y podrían contribuir a ahondar la división del mundo digital en dos grandes bloques. Siguiendo con el ejemplo de la RCA, el bitcoin está siendo utilizado por Rusia para ganar influencia en el país y en la región, en detrimento de Francia y de la UE. Por un lado, parece que el bitcoin está siendo utilizado para financiar las actividades del Grupo Wagner y, por otro, para esquivar las sanciones impuestas a Rusia por la guerra de agresión en Ucrania.

Gracias al anonimato que ofrecen, las criptomonedas constituyen una vía muy apreciada para financiar las actividades ilícitas, desde el narcotráfico hasta el terrorismo internacional, pero también para escapar de la arquitectura financiera internacional, por ejemplo, esquivando las sanciones impuestas ante acciones contrarias al derecho internacional, como es el caso de la guerra de agresión rusa en Ucrania. Aunque no parece que en el corto plazo vayan a suponer un gran desafío para la estabilidad del sistema financiero internacional o para el dólar en sí, sí pueden contribuir a ahondar la división en dos grandes bloques digitales, entre los Estados que apuestan por el tecnoautoritarismo y el control nacional del ciberespacio, y aquellos que defienden la libertad como fundamento de la gobernanza de Internet.

²⁶ MUZINICH, J. (2021), «*America's Crypto Conundrum*», Foreign Affairs, noviembre-diciembre 2021.

²⁷ LLOVERAS SOLER, J. M. (2022), «*Geopolítica y criptomonedas en la República Centroafricana*», CIDOB.

Capítulo IV

CONCLUSIONES

Internet, concebido en sus inicios como un espacio común, abierto y des-territorializado, se encuentra cada vez más fragmentado y sometido a lógicas nacionales, fundamentalmente por parte de los Estados tecnoautoritarios. Así, van dibujándose dos grandes bloques, cuyas visiones enfrentadas en el ámbito político y social se reflejan también en el ciberespacio: por un lado, Estados autoritarios, encabezados por China y Rusia, y por otro, las democracias occidentales, encabezadas por Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque la hipótesis planteada al inicio de la Memoria no puede ser respondida con rotundidad, puesto que no es posible asegurar en este momento si se va a producir una balcanización total del ciberespacio, se puede constatar que la fragmentación es un hecho y que, de no tomarse las medidas oportunas sobre todo en el ámbito de la gobernanza mundial, podría hacerse más profunda.

El ciberespacio es además utilizado por los Estados autoritarios, sobre todo por Rusia, para tratar de debilitar las democracias y de sacar provecho de la polarización instalada en algunas de ellas. A través de la guerra híbrida, que comprende por ejemplo campañas de desinformación o manipulación de elecciones, Moscú trata de debilitar la democracia y de imponer su relato.

La manera de concebir Internet es un reflejo de los sistemas políticos y, por tanto, existen visiones contrapuestas acerca de la gobernanza de Internet. En este sentido, sería conveniente que la comunidad internacional fuera capaz de llegar a acuerdos y de hacer que estos se implementasen para que el ciberespacio se convierta en un espacio sometido a valores y normas, como ya lo ha hecho la Unión Europea. El Reglamento de Servicios Digitales redundará en una mayor protección de los usuarios, en un ciberespacio más seguro y libre de informaciones falsas, y en una mayor transparencia de la publicidad en línea. En este sentido, es interesante observar cómo los Estados autoritarios aprovechan la apertura de las

democracias para llevar a cabo prácticas malintencionadas y, al contrario, cómo su restricción de libertades actúa como un escudo contra este tipo de campañas. No obstante, las democracias occidentales, particularmente la Unión Europea, deben proteger sus valores y hacer que se respeten, por lo que es muy importante encontrar barreras de defensa que no supongan una erosión de los derechos o libertades.

Además, es preciso recurrir a la colaboración público-privada, puesto que la ciberseguridad y la protección contra ataques híbridos dependen estrechamente de las prácticas de las grandes plataformas tecnológicas. Es probable que el Internet de las Cosas acelere este proceso, por las posibles consecuencias de los ataques híbridos sobre todos los aspectos de la vida.

En la economía de los datos, el ciberespacio ocupa un papel fundamental, por las posibilidades que ofrecen la recopilación de datos y su comercio. De nuevo, en este ámbito, es preciso desarrollar unas pautas de gobernanza mundiales acerca de la monetización de los datos y de la fiscalidad a la que deben someterse las grandes tecnológicas, para evitar prácticas como la evasión fiscal o la erosión de las bases imponibles, frecuentes en el ámbito tecnológico a causa de la escasez de normas acerca de la localización y residencia de los datos, o del lugar de ejercicio de la actividad comercial por parte de las tecnológicas. La aprobación del Pilar I del marco fiscal global, en el marco de la OCDE, resultaría muy positiva a este respecto. Además, es preciso dotar a las instituciones internacionales de instrumentos que les permitan operar en la nueva economía de los datos, actualizando su marco normativo y sus competencias. El Reglamento de Mercados Digitales constituye un punto de referencia para garantizar el correcto funcionamiento del mercado único y para luchar contra las prácticas monopolísticas.

Por último, la arquitectura financiera internacional también podría verse afectada por cuestiones que se desarrollan en el ámbito digital. El sistema SWIFT podría verse sustituido por los sistemas desarrollados por Rusia o China, sobre todo por esta última, los cuales han conocido un gran desarrollo a raíz de las sanciones impuestas contra Irán en 2012 y, sobre todo, contra Rusia en 2014. Las sanciones aplicadas recientemente a causa de la guerra de agresión rusa contra Ucrania, que han incluido de hecho la desconexión de numerosos bancos rusos del sistema SWIFT, podrían acelerar su implementación, permitiéndoles prescindir del sistema y por tanto recortando la capacidad de maniobra de Occidente, tanto a la hora de imponer sanciones como de obtener información acerca de las operaciones interbancarias transfronterizas. En este sentido, si las monedas digitales se implantaran (el renminbi digital es el más desarrollado para hacerlo), podrían suponer una amenaza contra la internacionalización del dólar y contra los sistemas de pago occidentales. Además, redundarían en una capacidad de vigi-

lancia aún mayor por parte de los Estados autoritarios y en una mayor capacidad de influencia sobre terceros países, por ejemplo, a través de la Ruta de la Seda Digital.

En definitiva, puede concluirse que el ciberespacio se encuentra fragmentado, pero aún no es posible predecir si la ruptura va a llegar a ser total. Para evitarlo, es fundamental articular reglas de gobernanza global según estándares elevados de seguridad y de protección de la privacidad. En todo caso, la Unión Europea debe seguir ejerciendo de potencia normativa sin renunciar en ningún caso a sus valores.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, C. (2017), «El derecho a la protección de datos», en ONTIVEROS, E. y LÓPEZ-SABATER, V., *Economía de los datos: Riqueza 4.0*, p. 154.

BATEMAN, J. (2022), *U.S.-China Technological Decoupling: A Strategy and Policy Framework*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

BLANCHETTE J. y BRANDS H. (2022), «*Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System*», Center for Strategic and International Studies.

CHERTOFF M. y RASMUSSEN A. (2019), «*The Unhackable Election: What It Takes to Defend Democracy*», Foreign Affairs, enero-febrero 2019.

COLOMINA, C. (2022), «*Guerra digital en Ucrania*», CIDOB.

COLOMINA, C. (2022), «La palabra como arma: de la desinformación a la batalla global por la narrativa», CIDOB.

FLOURNOY M. y SULMEYER M. (2018), «*Battlefield Internet: A Plan for Securing Cyberspace*», Foreign Affairs, septiembre-octubre 2018.

GARTZKE, E. (2010), *Interdependence Really is Complex*, UCSD.

KUMAR A. y ROSENBACH E. (2020), «*Could China's Digital Currency Unseat the Dollar?*», Foreign Affairs, mayo-junio 2020.

LEONARD, M. (2021), *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, Londres, Bantam Press.

LLOVERAS SOLER, J. M. (2022), «*Geopolítica y criptomonedas en la República Centroafricana*», CIDOB.

MALCOMSON, S. (2019), *The Real Fight for the Future of 5G: Who Will Patrol the Borders of a New Network?*, Foreign Affairs, noviembre-diciembre 2019.

MUZINICH, J. (2021), «*America's Crypto Conundrum*», Foreign Affairs, noviembre-diciembre 2021.

NYE JR. J. (2022), «*The End of Cyber-Anarchy? How to Build a New Digital Order*», Foreign Affairs, enero-febrero 2022

O'HARA, K. y HALL, W. (2018), «*Four Internets, the Geopolitics of Digital Governance*», CIGI Papers n° 206.

PAULSON, H. (2020), «*The Future of the Dollar*», Foreign Affairs, marzo-abril 2020.

POMERANTSEV, P. (2019), *This Is Not Propaganda: Adventures in the War against Reality*, Londres, Faber & Faber.

SHUMPETER, J. (2010), *¿Puede sobrevivir el capitalismo?*, Madrid, Capitán Swing Libros.

SMITH A. M. (2022), «*SWIFT and Certain Punishment for Russia?*», *Foreign Affairs*, enero-febrero 2022.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La UE y América Latina: retos y oportunidades
de una relación estratégica para España**

Miguel Ramos González

Salamanca, diciembre de 2022

DEDICATORIA

*Para todos aquellos que me han ayudado de alguna manera
a cumplir este sueño:*

*Kathryn O'Connor, Christiane Blanck-Conrady, Rania Metni,
Françoise Gardelle, Josefina Velasco, Fernand Menier, Fernando
Perpinyà-Robert, Xavier Martí, Arnau Formiguera, Senén Florensa,
Guillem Manso, Tomàs Riba, Andrés de Zulueta, José Pintor, Pilar Cuadra,
Elisabeth Rubio, Silvia Velarde, Carolina Castaño y María Peix de Nó.*

*Y, en especial, para mis padres y abuelos, por su apoyo constante e
incondicional.*

Omnia vobis felicia.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta memoria no habría sido posible sin la inestimable ayuda de varios académicos y diplomáticos de ambos lados del Atlántico, que aúnan un vasto conocimiento y un gran interés por América Latina y el Caribe.

En primer lugar, quiero agradecer a la Profesora Mayda Hočevár, de la Universidad de Los Andes (Venezuela), sus informadas sugerencias acerca del papel que puede y debe jugar la Unión Europea en la promoción de los Derechos Humanos en aquellos lugares donde se encuentran más amenazados. También me han resultado de gran ayuda las contribuciones del Profesor Lorenzo Bujosa, de la Universidad de Salamanca, que compartió conmigo sus reflexiones acerca de la necesidad de una mayor cooperación jurídica entre la Unión Europea y sus socios latinoamericanos, y de la Profesora Beatriz Campuzano, de la Universidad de Sevilla, que realizó interesantes propuestas para facilitar el desarrollo de las relaciones jurídicas privadas entre ambas regiones.

De igual manera, han contribuido enormemente a la elaboración de este documento la Profesora Hilda Eleonora Vallet, de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), la Profesora Aline Beltrame de Moura, de la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil), y la abogada e investigadora María José Sánchez Sánchez, de la Universidad Nacional de Colombia. Les agradezco la ayuda que me han prestado para entender los intereses y expectativas de sus respectivos países en sus relaciones con la Unión Europea.

Asimismo, me gustaría agradecer la generosa colaboración de algunos compañeros diplomáticos que han aceptado ser entrevistados por el autor de esta memoria en los escasos ratos libres que les deja su ocupada agenda. Me refiero a Tomàs Ribà, Alejandro Barambones, Laura Oroz, Sergio Colina y José María Bastida, que me han ayudado a comprender las claves y perspectivas de una relación tan estratégica para España como es la que une a la Unión Europea con América Latina.

RESUMEN

El presente documento analiza el estado actual de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en los ámbitos político, económico y de la cooperación al desarrollo, con el objetivo de identificar algunas medidas que podrían contribuir a superar los múltiples desafíos que afrontan dichas relaciones, de forma que estas puedan ser dotadas de un impulso mucho mayor en el futuro.

Con el fin de analizar la situación presente de los vínculos entre ambas orillas del Atlántico, se estudian, en el primer capítulo, los diferentes instrumentos sobre los cuales se han desarrollado las relaciones euro-latinoamericanas en las últimas décadas. En este apartado se realiza una mención especial de la Cumbre UE-CELAC de Jefes de Estado y de Gobierno, que no ha sido celebrada desde 2015, pero que podría encontrar una nueva y exitosa edición en otoño de 2023.

En segundo lugar, se analizan específicamente las relaciones políticas entre ambos bloques. Si bien estas se han estrechado de manera gradual durante las últimas décadas, se encuentran todavía por debajo de su potencial. Reforzar la influencia política de la Unión en aquella región resulta esencial para garantizar la protección conjunta de nuestros valores políticos fundamentales, como el respeto del Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos. En caso de no lograrse, las principales potencias de carácter iliberal lograrán una mayor difusión y reconocimiento de sus sistemas políticos en la región.

En tercer lugar, esta memoria hace un repaso de la situación actual y los retos que afrontan las relaciones económicas entre ambos bloques. La Unión Europea y América Latina son dos socios comerciales fundamentales por varios motivos. Por un lado, son los principales defensores mundiales de un sistema de libre comercio basado en reglas. Por otro, las materias primas exportadas por los países de América Latina y el Caribe resultan imprescindibles para llevar a cabo la doble transición ecológica y digital que ambas partes están tratando de desarrollar. La necesidad de mantener y reforzar los intercambios comerciales y financieros

entre ambos socios puede verse satisfecha en gran medida a través de la ratificación de acuerdos interregionales, como el acuerdo UE-MERCOSUR, así como de acuerdos bilaterales, como los que están en vigor entre la UE y los países de México y Chile, y que se encuentran en proceso de renovación.

Por último, se analizarán las relaciones euro-latinoamericanas en materia de cooperación al desarrollo. En este ámbito, tanto los países europeos como los latinoamericanos están cada vez más interesados en superar la concepción tradicional de que solo los países de renta baja son elegibles como receptores de AOD, y que estos dejan de serlo cuando pasan a ser países de renta media (el denominado concepto de la «graduación»). Por ello se propone aplicar criterios más amplios para la concesión de ayuda al desarrollo, que tengan en cuenta las necesidades de aquellos países que han dejado de ser de renta baja, pero que siguen presentando graves carencias y desequilibrios en los ámbitos político, económico y social, lo que daría lugar a un modelo mucho más eficiente de «desarrollo en transición».

Para realizar este análisis y extraer las pertinentes conclusiones, se han recopilado las principales ideas y propuestas plasmadas en artículos publicados recientemente en este ámbito por académicos y líderes políticos de ambas regiones, y se han realizado diversas entrevistas a diplomáticos españoles y profesores e investigadores latinoamericanos para comprender en mayor medida los anhelos y aspiraciones de los países latinoamericanos en sus relaciones con la Unión Europea.

Las conclusiones obtenidas de los cuatro capítulos apuntan a que la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, durante el segundo semestre de 2023, constituye una oportunidad única para reafirmar el compromiso y la presencia de la Unión Europea en América Latina. Un resultado positivo de la cumbre UE-CELAC, así como la constitución de instrumentos de diálogo político permanente, la ratificación de los acuerdos con el MERCOSUR, Chile y México y la renovación de los compromisos con aquella región en materia de cooperación contribuirán a mantener y reforzar las relaciones interregionales con América Latina y el Caribe, la región habitualmente considerada como «la más eurocompatible». Esto redundaría en interés no solo de España, que lidera en buena medida los contactos e intercambios con los socios latinoamericanos, sino del conjunto de la Unión Europea y sus países miembros. Por ello resulta imprescindible para España convencer a nuestros socios europeos y latinoamericanos de la importancia de reforzar esta relación, que nos permitirá proteger nuestros valores comunes y superar de forma eficaz los desafíos presentes y futuros.

INTRODUCCIÓN

«El Atlántico tenía la posibilidad de convertirse en un abismo, pero se convirtió en un puente»

Carlos Fuentes.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se encuentran en una encrucijada. Ambas regiones comparten numerosos aspectos culturales comunes, como sus lenguas, su cultura y su historia, que han constituido la base sobre la que se ha desarrollado un profundo vínculo interoceánico. Este presenta también una importante dimensión social, puesto que los millones de europeos que han cruzado el Atlántico desde el siglo XVI han generado incontables vínculos familiares y de amistad. Como diría el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, puede afirmarse que los europeos y los latinoamericanos somos los grupos humanos con un pensamiento más parecido en el mundo.

Sin embargo, durante los últimos años esa cercanía no se ha manifestado en el plano político y económico con la misma intensidad. A pesar de que se mantiene como la principal inversora en América Latina, con un *stock* acumulado de casi 800.000 millones de euros, la Unión Europea corre el riesgo de dejar de ser un actor de relevancia en esa región en beneficio de otras potencias más distantes ideológicamente de la misma, pero que están logrando una influencia creciente. Es el caso de países como China y Rusia, que durante los últimos años han incrementado considerablemente sus inversiones y sus intercambios comerciales con la región iberoamericana, al debilitarse la presencia europea en este ámbito. De hecho, China superó recientemente a la Unión Europea como el segundo socio comercial más importante de América Latina, y también EE. UU. está realizando

un esfuerzo considerable, especialmente desde la llegada de Joseph Biden a la Casa Blanca, para mantener su influencia en su vecindad sur.

La revitalización de las relaciones euro-latinoamericanas requiere, por tanto, que se dote de un mayor impulso a los intercambios económicos entre ambos territorios, pero también una mayor atención y apoyo de Bruselas a sus socios americanos en aquellos ámbitos en los que estos afrontan sus mayores desafíos y dificultades. Por un lado, la democracia ha sufrido un retroceso considerable en algunos países de la zona, particularmente en Venezuela y Nicaragua, que han visto reducida tanto la calidad de la gobernanza como el nivel de respeto a los Derechos Humanos. Además, América Latina sufre algunos problemas endémicos como los elevados niveles de violencia y desigualdad, que se han visto agravados como consecuencia del enorme impacto que en la región produjo la pandemia de COVID-19. Los niveles de crecimiento económico prepandémicos aún no se han recuperado, por lo que el desarrollo de la región se encuentra estancado. La situación actual podría perpetuarse si estos países no son capaces de reducir sus bolsas de pobreza, diversificar sus economías e impulsar sus niveles de innovación y digitalización. Asimismo, América Latina está particularmente amenazada por el actual proceso de cambio climático y sus potenciales consecuencias: solo el Amazonas produce aproximadamente el 20% del oxígeno del planeta, y acoge a más del 50% de su biodiversidad, por lo que su protección constituye una prioridad para la humanidad en su conjunto.

En todos estos ámbitos, la Unión Europea cuenta con la capacidad necesaria para contribuir al desarrollo y la estabilización de América Latina. Incrementar el compromiso europeo con nuestros socios al otro lado del Atlántico podría poner fin —e, incluso, revertir— el indeseable debilitamiento de un vínculo tan antiguo como fundamental para España y el resto de países miembros de la Unión. Este objetivo resulta particularmente importante en el contexto actual, en el que se está produciendo una división del mundo en dos bloques políticos y económicos, liderados por Estados Unidos y China, y en el que Bruselas está tratando de lograr una mayor autonomía estratégica. El fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el Caribe permitirá, precisamente, un refuerzo de dicha autonomía, que requiere el mantenimiento de una elevada influencia política y económica en la escena internacional.

Con el fin de contribuir al cumplimiento de este objetivo, la presente memoria analiza el estado actual de los vínculos euro-latinoamericanos, y trata de determinar cómo podrían ser fortalecidos en los ámbitos político, económico y social. La elección de este tema como objeto de la memoria responde a que esta será una de las grandes prioridades de la próxima Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Como consecuencia, nuestro país ostentará un papel

de liderazgo en las actuaciones tendentes a la configuración de una relación renovada y fortalecida con los países de América Latina y el Caribe. Las expectativas puestas en España son, por tanto, muy altas, pero disponemos de las herramientas y la ilusión necesarias para cumplir con ellas e, incluso, superarlas.

«Para los españoles, América es una emoción».

Salvador de Madariaga.

Capítulo I

EL ESTADO DE LA RELACIÓN INTERREGIONAL. EVOLUCIÓN DE SUS INSTRUMENTOS Y DESAFÍOS ACTUALES

Si las relaciones euro-latinoamericanas fueran un sistema planetario, la estrella alrededor de la cual giraría la mayoría de sus elementos sería la formada por las relaciones políticas. Estas resultan imprescindibles no solo para canalizar los intercambios en el resto de ámbitos, sino también para promover los principales valores e intereses de la Unión, como la defensa del multilateralismo, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Conviene analizar, por tanto, estos tres pilares principales de la relación UE-América Latina en el ámbito político.

1. Los instrumentos de la asociación birregional. Evolución y estado actual

En primer lugar, la relación interregional entre la Unión Europea y América Latina comenzó a institucionalizarse a partir de la década de 1980, debido a varios factores. Por un lado, el contexto del final de la guerra fría y la intensificación de la globalización favoreció una mayor asimilación de valores e intereses entre ambas regiones. Asimismo, la UE se encontraba entonces en un proceso de aceleración de su propia integración, mediante la celebración de nuevos tratados como el Acta Única Europea, y América Latina había emprendido un proceso de «redemocratización», que se tradujo en un mayor interés por fomentar la integración regional e interregional. Mediante una más estrecha asociación entre ambas regiones, Bruselas buscaba incrementar su presencia en la escena internacional y garantizar su seguridad y la promoción de sus intereses; mientras que los países latinoamericanos perseguían lograr una mayor participación en un mundo cada

vez más globalizado¹. Para lograr tal objetivo, los contactos entre ambas regiones comenzaron a abarcar cada vez más cuestiones de índole política, económica y social.

1.1 Antiguas cumbres UE-ALC

Dichos temas pasaron a ser discutidos, a finales de la década de 1990, en las antiguas cumbres UE-ALC, que reunieron por primera vez a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de América Latina con el objetivo de fomentar las relaciones entre ambos bloques y conformar una cierta comunidad birregional. En la primera cumbre, celebrada en Río de Janeiro en 1999, se adoptaron una declaración y un plan de acción que sentaron las bases de una Asociación Estratégica Birregional, basada en el desarrollo de un diálogo en el ámbito político y otro relativo a las necesidades de los países latinoamericanos en materia de cooperación al desarrollo. Desde entonces, cada cumbre UE-ALC (Madrid 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006, Lima 2008 y Madrid 2010) abarcó unos temas específicos, basados en los acuerdos de índole política alcanzados en el marco de la Asociación Estratégica. Entre los ámbitos que se fueron añadiendo a este diálogo destacan la cooperación en materia cultural, la cohesión territorial, la educación de calidad y en igualdad de condiciones, la lucha contra el cambio climático y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, y la seguridad ante las nuevas amenazas, entre otros. No obstante, el principal tema tratado en todos los foros de diálogo entre la UE y América Latina ha sido siempre —y continúa siendo— la promoción de las relaciones económicas, y en particular la liberalización del comercio entre ambas regiones.

1.2 Fundación UE-ALC

En la quinta cumbre UE-ALC, celebrada en Lima en 2008, se planteó la posibilidad de crear una organización que fomentara la asociación estratégica y el conocimiento mutuo entre las sociedades de ambos bloques. Dicha iniciativa se materializó durante la cumbre de Madrid, celebrada dos años después, y recibió la denominación de «*Fundación Internacional Unión Europea, América Latina y el Caribe*» (Fundación UE-ALC), cuya sede se encuentra en la ciudad de Hamburgo. La Fundación se compone de 61 miembros: 33 Estados de América

¹ PASQUARIELLO, K.L.; BORGES, C.G.; CARVALHO, B. (2022), «Las Relaciones Transoceánicas entre América Latina y Europa en los últimos 30 años: identificando oportunidades y desafíos en el Siglo XXI», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, pp. 3-4.

Latina, los 27 Estados miembros de la Unión Europea y la propia Unión, y su actividad es dirigida por un Consejo Directivo².

Desde su creación, este organismo ha impulsado relevantes iniciativas en diversos ámbitos. Así, en materia de educación superior e investigación, ha apoyado la creación del *Espacio Común de Educación Superior UE-ALC*, con el fin de impulsar los intercambios de académicos e investigadores europeos y latinoamericanos, y ha fomentado la puesta en marcha de una iniciativa común sobre investigación e innovación (JIRI), cuyo objetivo es incrementar el impacto positivo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la sociedad civil. Asimismo, la Fundación ha promovido el establecimiento de foros económicos y empresariales de vocación interregional, así como de alianzas en materia de digitalización (en ambos casos, con participación de actores tanto públicos como privados) para fomentar el desarrollo económico y social de ambas regiones y sus intercambios comerciales y financieros. En materia cultural, las actividades realizadas por la Fundación tienen por objetivo promover el conocimiento mutuo entre las sociedades de ambas regiones y reforzar el papel de la cultura como elemento fundamental de las políticas de cooperación al desarrollo, debido a su capacidad de acelerar la consecución de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la Agenda 2030. Otras prioridades del organismo que han logrado una mayor dedicación en los últimos años son el fomento de la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático, por un lado, y la promoción de la igualdad y la lucha contra la violencia hacia mujeres y niñas, por otro. La primera función es llevada a cabo mediante la creación de espacios de reflexión y diálogo con ONGs y otros actores no gubernamentales especializados en esa materia. La segunda ha tratado de impulsarse a través de iniciativas como la creación de la *Red Internacional de Mujeres UE-ALC*, cuya finalidad es impulsar el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas en materia de promoción de la igualdad material y la lucha contra la violencia de género. Así, la Fundación, que ha obtenido reconocimiento como organización internacional con plena personalidad jurídica en 2019³, se presenta como uno de los instrumentos con mayor potencial para el desarrollo de las relaciones entre la UE y América Latina en todos los ámbitos mencionados.

² El Consejo Directivo de la Fundación UE-ALC se compone de 61 miembros (60 en representación de cada Estado miembro de la Fundación, y uno de la UE). Se reúne un mínimo de dos veces por año y es codirigido por las presidencias de la UE y la CELAC. El Consejo nombra cada 4 años a un Presidente de la Fundación, cuyas funciones son principalmente de carácter representativo, y a un director ejecutivo, que dirige la administración ordinaria de la Fundación. La presidencia y la dirección ejecutiva se alternan cada 4 años, de forma que si el Presidente es de algún país europeo, el director ejecutivo deberá ser latinoamericano y viceversa. Actualmente, la Presidenta de la Fundación es la exministra española Leire Pajín, y el Director Ejecutivo es el exsecretario de Educación Superior ecuatoriano Adrián Bonilla.

³ Tres años después de la decisión tomada en ese sentido durante la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y ALC en Santo Domingo, en 2016.

1.3 Las Cumbres UE-CELAC de Santiago y Bruselas

En diciembre de 2011 el proceso de asociación interregional experimentó una nueva transformación, debido a la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁴. Por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, la CELAC ostenta la representación de América Latina como región, por lo que es el único ente capacitado para promover y comunicar una voz unificada de los países latinoamericanos en las discusiones relativas a los principales asuntos de impacto global. Por ello, la organización también asume entre sus funciones la interlocución con otros países y bloques regionales, incluido el diálogo con la UE. De esta forma, tras su constitución en 2011, la CELAC pasó a ser el ente que representa a América Latina en sus relaciones interregionales con la Unión Europea, y las Cumbres UE-ALC se transformaron en las Cumbres UE-CELAC.

En enero de 2013 se celebró la primera cumbre interregional UE-CELAC, en la ciudad de Santiago de Chile. A la misma asistieron delegaciones de los 61 Estados miembros de la Fundación UE-ALC, 43 de las cuales fueron encabezadas por Jefes de Estado y de Gobierno. La reunión fue considerada un éxito por lo ambicioso de los documentos adoptados durante la misma: el Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015 y la Declaración de Santiago. El Plan de Acción introdujo nuevos capítulos para la asociación bilateral, con sus respectivos instrumentos de desarrollo, en materias que actualmente representan prioridades políticas para los países participantes, como la igualdad de género y el desarrollo sostenible⁵. Por su parte, la Declaración de Santiago incluyó 47 puntos en los que se asumieron diversos compromisos para incrementar la cooperación interregional, en un amplio grupo de materias que abarcó desde la promoción del desarrollo sostenible

⁴ La CELAC es un mecanismo intergubernamental de diálogo e integración política que comprende a los 33 países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es facilitar la cooperación entre los Estados de la región en todos los ámbitos, desde la concertación política hasta la cultura, la educación, el desarrollo social, la energía y el cuidado del medioambiente, tal y como indica la página web oficial de la organización.

⁵ En el capítulo relativo al género, el objetivo principal plasmado en el plan de acción fue reflejar la prioridad política que supone para ambas regiones la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, el fomento de la participación de las mujeres en la vida política y económica y la eliminación de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas. El plan de acción previó el empleo de diversos instrumentos para cumplir esta función, desde la creación de un espacio birregional para el intercambio de buenas experiencias en materia de promoción de la igualdad, hasta la celebración de seminarios birregionales sobre empoderamiento económico de la mujer. En el ámbito del desarrollo sostenible, el Plan de Acción preveía la promoción de inversiones interregionales que contribuyan efectivamente al impulso del crecimiento económico y a la transición hacia un modelo productivo más sostenible, así como una mayor transferencia de tecnología y el fomento del emprendimiento y la innovación, entre otras cuestiones. Para ello, se acordó promover marcos regulatorios más transparentes, estables y predecibles, introducir políticas públicas favorables a la libertad de empresa —especialmente en el caso de las PYMES—, incrementar los derechos laborales con base en los convenios de la OIT, fortalecer el apoyo de las instituciones financieras internacionales a las empresas latinoamericanas u organizar reuniones birregionales de empresas modelo en el ámbito de la responsabilidad social empresarial.

hasta el fomento de las inversiones mutuas, pasando por la gestión de los flujos migratorios, la lucha contra las drogas o la prevención de la corrupción, entre muchas otras cuestiones.

Dos años después, en 2015, tuvo lugar una segunda cumbre UE-CELAC, esta vez en Bruselas. Fueron tres los principales ámbitos en los que se trató de profundizar en la relación interregional: la prevención del cambio climático, la lucha contra las drogas y la nueva agenda para el desarrollo que se pondría en marcha a partir de 2015. Al igual que en el caso de Santiago de Chile, la cumbre de Bruselas dio lugar a la firma de una Declaración Política y de un Plan de Acción. La Declaración política, compuesta por 75 puntos, establece mayores compromisos en materia de crecimiento sostenible, cohesión social y territorial, gobernanza local⁶, educación⁷, seguridad y cambio climático. El Plan de Acción incluyó dos nuevos capítulos, educación superior y seguridad ciudadana, y se alcanzó un acuerdo para estudiar la apertura de un capítulo en materia de seguridad alimentaria. Además, la UE anunció una contribución de 25 millones de euros para la instalación de un nuevo cable de fibra óptica que permitiera impulsar la conectividad de banda ancha entre la UE y América Latina⁸.

Durante los siete años siguientes no se produjeron nuevas cumbres, en buena medida debido al hecho de que el proceso de integración latinoamericana, y con él la propia CELAC, entraron en un período de estancamiento. Las divergencias ideológicas y de acción de los gobiernos de los diferentes países latinoamericanos —particularmente en relación con situaciones como la crisis política, económica y social en Venezuela—, así como sus diferentes estrategias de inserción en la escena internacional impidieron a la región consolidarse como un actor unitario⁹. Por su parte, la UE ha tenido que hacer frente a una crisis en su vecindad, la pérdida de un Estado miembro (a causa del *Brexit*) y al auge de partidos populistas poco comprometidos con el multilateralismo. No obstante, el diálogo interregional se retomó en 2018 con una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de los países participantes en Bruselas, con el fin de reforzar la cooperación entre ambas regiones en los principales foros multilaterales, particularmente en materias de gran impacto global como el cambio climático y las migraciones. Dos años después, en diciembre de 2020, se produjo una reunión de los Ministros de Asuntos

⁶ Se destacó el efecto positivo de iniciativas voluntarias como la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional.

⁷ Se acuerda reforzar los intercambios académicos que ya se producían a través de programas como Erasmus+, Marie Skłodowska Curie, Paulo Freire y Pablo Neruda.

⁸ Se trata de la Red BELLA (Building the European Link to Latin America), cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de intercambio de datos entre las redes GÉANT (paneuropea) y RedClara (latinoamericana) mediante un cable submarino que conecte ambas regiones a través del Atlántico (EllaLink).

⁹ GUERRA RONDÓN, L. (2021), «Multilateralismo y Asociación Birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», EU-LAC Policy Brief n° 2, p. 3.

Exteriores de los países UE-ALC en Berlín, en la que emitieron un comunicado que valoraba «la asociación de larga data, basada en intereses comunes y valores compartidos entre ambas regiones» y se alcanzó un compromiso para trabajar conjuntamente en la superación de las brechas de desigualdad y exclusión social agravadas por la pandemia de COVID-19¹⁰. Finalmente, en octubre de 2022 se ha producido un nuevo encuentro ministerial UE-CELAC en la ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de «renovar la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible». En esta reunión, los ministros han debatido particularmente acerca de cuestiones prioritarias como la recuperación económica tras la pandemia, la lucha contra el cambio climático, la gestión del riesgo de catástrofes y la agenda digital, y el multilateralismo, la protección de los Derechos Humanos y la cooperación en materia de seguridad y buena gobernanza. Además, se aprobó una hoja de ruta birregional 2022-2023 que prevé la celebración de los próximos encuentros interregionales¹¹, entre los que se encuentra una tercera cumbre UE-CELAC de Jefes de Estado y de Gobierno, que será celebrada durante el segundo semestre de 2023, en el marco de la Presidencia española del Consejo de la UE.

1.4 Próxima Cumbre UE-CELAC 2023: objetivos y expectativas

De acuerdo con las declaraciones del Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Josep Borrell, y de los Ministros de Asuntos Exteriores que participaron en la reunión de Buenos Aires, esta tercera cumbre UE-CELAC será la más ambiciosa hasta la fecha y tendrá un marcado carácter geopolítico y holístico. En primer lugar, se espera que persiga unas claras prioridades políticas ya defendidas anteriormente, como la paz, la democracia, la cooperación multilateral para responder a los principales desafíos que afronta la sociedad internacional y la protección y promoción de los Derechos Humanos. En segundo lugar, los países participantes tratarán de actualizar y ampliar la red de acuerdos de carácter económico y de asociación estratégica entre los países europeos y latinoamericanos. Finalmente, se perseguirá una serie de objetivos concretos en materias que resultan prioritarias para los gobiernos de ambas regiones: transición ecológica, digitalización, desarrollo humano, investigación y desarrollo, seguridad ciudadana y Estado de Derecho, y educación y conocimiento mutuo. Los retos y oportunidades para la relación interregional en cada una de estas materias serán analizados de manera más exhaustiva en las

¹⁰ *ibid.* p. 2.

¹¹ Entre estos eventos se encuentran una convención UE-ALC sobre materias primas, una reunión de alto nivel UE-CELAC sobre integración de cadenas productivas y mercados alimentarios, el lanzamiento de una alianza digital y un diálogo de alto nivel sobre políticas digitales entre ambas regiones, un encuentro birregional sobre cooperación energética, una reunión de alto nivel sobre investigación e innovación y otra sobre el cambio climático, una reunión empresarial UE-CELAC y, por supuesto, la tercera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC, que tendrá lugar durante la presidencia española del Consejo.

próximas páginas, pero cabe hacer una breve mención de las principales cuestiones que podrían tratarse en la próxima cumbre UE-CELAC:

En materia de transición ecológica, los Estados europeos y latinoamericanos tratarán de avanzar juntos hacia un modelo de sociedad más sostenible y ecológica. A tal fin se reforzarán algunos de los programas de cooperación interregional ya existentes en este ámbito, como EUROCLIMA+, que ha estado apoyando la acción climática y medioambiental de la UE en relación con sus Estados socios durante más de 10 años, o los fondos de inversión verde para América Latina¹² LAGreen¹³ y AL-Invest Verde¹⁴. Los países participantes también deberán impulsar una mayor cooperación en el ámbito de la Alianza Global para la Economía Circular y la Eficiencia en la utilización de los Recursos (GACERE), así como en la protección de espacios naturales de relevancia global como el Amazonas, ámbito geográfico en el que se está preparando una iniciativa regional «Team Europe» para contribuir a los esfuerzos de preservación de la cuenca.

En el ámbito de la digitalización, la cumbre permitirá consensuar una mayor presencia y apoyo de la Unión a los países latinoamericanos que están tratando de impulsar este proceso. Para ello, cabe destacar las nuevas posibilidades generadas por la conexión de ambas regiones a través del cable submarino «EllaLink», y la puesta en marcha de una Alianza Digital UE-CELAC para una transformación digital centrada en las personas, cuyo establecimiento está previsto para 2023, y que previsiblemente permitirá un mayor nivel de cooperación para dar respuestas digitales innovadoras a diversos desafíos económicos y sociales.

Por otro lado, la promoción del desarrollo humano ha sido una prioridad para ambas regiones en los últimos años. Mediante la asociación UE-ALC para la fabricación local de vacunas, medicinas y otras tecnologías sanitarias, la Unión trata de incrementar la resiliencia de los sistemas de salud latinoamericanos. Además, la UE está tratando de contribuir a la formación de los recursos humanos de los países socios de América Latina, así como al perfeccionamiento de las

¹² GUERRA RONDÓN, L., *op. cit.*, p. 2.

¹³ LAGreen es un fondo de inversión de capital mixto, pues cuenta con fondos aportados por la Unión Europea y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, por un lado, y con capitales aportados por inversores privados, por otro. El fondo apoya la emisión de bonos verdes mediante inversiones y asistencia personalizada de carácter técnico, de forma que los emisores de los mismos puedan obtener la financiación necesaria para llevar a cabo iniciativas verdes.

¹⁴ AL-Invest Verde es el programa sucesor de AL-Invest, una alianza UE-ALC para la promoción del crecimiento sostenible y la creación de empleos capaces de fomentar la transición hacia una economía circular, baja en carbono y más eficiente en el uso de los recursos. El programa está financiado por la Comisión Europea con 33 millones de euros, que son adjudicados como subvenciones para apoyar asociaciones innovadoras entre empresas y organizaciones europeas y latinoamericanas capaces de promover la consecución de los objetivos de este instrumento. Cabe destacar la participación de FIIAPP en la asistencia para la implementación de los estándares ambientales y laborales requeridos para recibir las subvenciones.

políticas públicas que persiguen tal objetivo, a través de programas como EURO-sociAL+, financiado con 32 millones de euros por la UE a partir de 2021. Este instrumento y otros similares permiten financiar acciones conjuntas para lograr una mejora de la gobernanza, la práctica legislativa, los sistemas de protección social y los niveles de igualdad de género, entre otros elementos fundamentales para el desarrollo económico y social y el fortalecimiento de la democracia.¹⁵ Dichas actuaciones conjuntas consisten, principalmente, en el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, la cooperación técnica, el diálogo entre pares sobre políticas y la participación en foros regionales y birregionales, y tienen la capacidad efectiva de fomentar la confianza entre personas e instituciones, facilitar el desarrollo de políticas comunes y promover nuevas formas de asociación entre la UE y América Latina¹⁶. Cabe destacar, en este campo, la gran capacidad de actuación de organismos nacionales como FIIAPP, la Fundación Carolina o la Fundación ICO para impulsar las capacidades de los países socios latinoamericanos, tanto en la esfera pública (mediante la formación y la asistencia técnica en el desarrollo de políticas públicas y la mejora de la transparencia y la buena gobernanza) como en la esfera privada (particularmente en materia de emprendimiento y competitividad).¹⁷

La relación interregional también puede encontrar un nuevo impulso en el ámbito de la investigación y la innovación. La UE y la CELAC han adoptado una hoja de ruta estratégica conjunta 2021-2023 para la intensificación de la cooperación en ámbitos de investigación prioritarios para ambos bloques, y el Programa Horizonte Europa está abierto a la financiación de iniciativas conjuntas con organizaciones científicas latinoamericanas. La nueva cumbre está llamada a facilitar un compromiso que permita incrementar el ya elevado número de intercambios en este ámbito: desde 2014, casi 500 proyectos financiados por la Unión han contado con la participación de investigadores latinoamericanos. Además, las becas de investigación científica «Acciones Marie Skłodowska-Curie» han permitido la estancia de más de 3400 investigadores latinoamericanos en instituciones científicas europeas, y más de 1600 científicos europeos se han trasladado temporalmente a América Latina. Por otra parte, la nueva cumbre representa una oportunidad para incrementar los intercambios interregionales en el plano académico. El programa Erasmus+ ha permitido más de 16.000 intercambios de estudiantes e investigadores entre la UE y América Latina desde 2015, pero hay

¹⁵ GUERRA RONDÓN, L., *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ SEBASTIAO, D. y PALMEIRA GUIMARAES, S. (2022), «Debate sobre los Principales Retos de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe y en la Unión Europea» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 116.

¹⁷ SANAHUJA, J.A. (2022), *Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social*, Madrid, Fundación Carolina, p. 12.

un gran potencial para incrementar estas cifras: actualmente, más de un tercio de los estudiantes latinoamericanos que desean realizar una estancia académica en el extranjero prefieren hacerlo en la Unión Europea.

Es previsible que la próxima cumbre UE-CELAC trate también relevantes cuestiones en materia de seguridad y educación. En el ámbito de la seguridad, cabe reforzar la lucha conjunta contra el tráfico y el consumo de sustancias psicotrópicas a través de programas como COPOLAD¹⁸ y el Mecanismo UE-CELAC contra las Drogas. Asimismo, es necesario incrementar el apoyo que se ofrece a los países latinoamericanos en materia de lucha contra el crimen organizado transnacional a través de programas como *EL PACcTO*¹⁹, el Programa de Flujos Ilícitos Globales²⁰ y *EUROFRONT*²¹. La cumbre, además, será una buena ocasión para establecer las prioridades de actuación de la iniciativa «*Team Europe*» sobre justicia y seguridad en América Latina y el Caribe, creada en mayo de 2022.

También constituye una prioridad para la Unión y sus socios latinoamericanos el fomento del conocimiento mutuo entre las sociedades de ambos bloques. Existe una base considerable para continuar desarrollando ese conocimiento: más de 6 millones de europeos y latinoamericanos viven al otro lado del Atlántico. Al fin y al cabo, la UE y América Latina comparten una cultura, parte de su historia y algunas de sus lenguas, lo que las vincula más que con cualquier otra región del mundo.

Cabe destacar, además, el contexto favorable que generará la celebración de la cumbre UE-CELAC para la actualización de los acuerdos de asociación de la UE con México y Chile, una de las principales prioridades de la Presidencia española del Consejo. También se producirán, previsiblemente, avances en las negociaciones para la ratificación del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR. Sin embargo, es menos probable que estas iniciativas puedan culminarse,

¹⁸ COPOLAD es un programa de cooperación birregional UE-ALC de carácter delegado: sus fondos son ejecutados por Estados miembros de la UE y de la CELAC. Su objetivo es apoyar iniciativas de cooperación técnica e intercambio de buenas prácticas que permitan reducir la producción y el consumo de drogas, y de esta forma disminuir los efectos que su empleo provoca en el conjunto de la sociedad. Está dotado actualmente con 15 millones de euros y su plazo de ejecución es de 4 años, a partir de febrero de 2021.

¹⁹ EL PACcTO (Europa-Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado) es un programa financiado por la Unión cuyo objetivo es luchar contra la proliferación del crimen transnacional organizado y contribuir, de esta forma, a la seguridad y la justicia en América Latina. Para ello, financia actuaciones de cooperación en los ámbitos policial, judicial y penitenciario.

²⁰ Mecanismo impulsado por la UE para prestar apoyo a los países latinoamericanos atravesados por rutas de tráfico ilícito de drogas en la lucha contra la delincuencia organizada involucrada en el tráfico de drogas, armas, capitales o especies amenazadas y/o protegidas. Este programa ha sustituido, a partir de 2019, a sus antecesores «Ruta de la Cocaína» y «Ruta de la Heroína».

²¹ Programa de cooperación delegada de la Unión Europea cuyo objetivo es incrementar la seguridad, el respeto por los Derechos Humanos y el desarrollo económico y social en los países de América Latina mediante actuaciones como el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

pues persisten reticencias de varios Estados miembros, como se analizará más adelante.

En cualquier caso, junto a la propia cumbre UE-CELAC de Jefes de Estado y de Gobierno, también se celebran otros encuentros en el marco de esa asociación interregional, como las cumbres académicas UE-CELAC, los foros euro-latinoamericanos de sociedad civil, las cumbres empresariales y las actuaciones en el marco de la Iniciativa Conjunta para la Investigación y la Innovación, el Diálogo Estructurado en materia de Migraciones y el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas.

1.5 Acuerdos de Asociación y libre comercio

Otro instrumento que ha resultado fundamental para el desarrollo de las relaciones UE-ALC, junto con las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y la Fundación UE-ALC, son los acuerdos de asociación con los países latinoamericanos. Estos acuerdos, celebrados tanto con bloques subregionales como con países concretos, se han venido produciendo desde los años 90 hasta la actualidad. Desde aquella década y hasta la crisis financiera global de 2008, se celebraron numerosos de estos tratados para impulsar la interdependencia y, con ella, una réplica del modelo de integración europea en América Latina, con la esperanza de que ello incrementara la influencia de la UE y la estabilidad de sus países socios. Sin embargo, a partir de la crisis de 2008 ambas regiones han afrontado problemas estructurales que las han conducido a experimentar un cierto repliegue, lo que ha derivado en un aumento de la presencia de otros Estados como China en la región²². Por ello, el refuerzo de la presencia de la UE en América Latina a nivel político y económico requerirá la actualización y desarrollo de los acuerdos de asociación con los Estados y organizaciones socios latinoamericanos.

A escala bilateral, la Unión Europea ha celebrado acuerdos de asociación y/o de libre comercio con 27 de los 33 Estados latinoamericanos, por lo que esta es la región con mayores vínculos institucionales con Europa²³. Cabe destacar los acuerdos de asociación, comercio, diálogo político o cooperación con México (en el año 2000), Chile (2002), Colombia, Perú y Ecuador (2012) y Cuba (2016). Los dos primeros se encuentran, además, en un avanzado proceso de actualización, y su versión renovada podría ser ratificada ya en 2023. Estos acuerdos suelen incluir disposiciones en materia de acceso a los mercados por parte de las em-

²² GÓMEZ ARANA, A. (2022), «Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe», en SANAHUJA, J.A. (comp.) «Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social», Madrid, Fundación Carolina, p. 3.

²³ BORRELL, J. (2020), «América Latina-Europa, la Otra Relación Transatlántica», Análisis Carolina, 51/2020, p. 3.

presas del otro bloque, estándares regulatorios y participación en las licitaciones nacionales, mientras que resulta más complicado alcanzar consensos en materia de estándares medioambientales, derechos laborales, transparencia y respeto del Estado de Derecho y los Derechos Humanos²⁴.

A escala multilateral, cabe destacar el acuerdo económico celebrado por la UE con el Foro del Caribe (CARIFORUM) en 2008. Este incluye a República Dominicana, Jamaica, Belice, Bahamas, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Granada, Barbados, Antigua y Barbuda, Guyana y Surinam. El tratado ha permitido una liberalización asimétrica del comercio entre la UE y estos países del Caribe, pues ellos pueden exportar sus productos a Europa libres de barreras comerciales, mientras que sus importaciones desde Europa están más protegidas. El acuerdo también prevé la concesión de asistencia técnica por parte de la UE a sus países socios latinoamericanos en los ámbitos de la recaudación de tributos, estándares de seguridad y protección del medioambiente. Además, este acuerdo se enmarca en la relación de la Unión con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), por lo que los Estados caribeños mencionados pueden beneficiarse de dos instrumentos a los que no tiene acceso el resto de los países latinoamericanos en sus relaciones con Bruselas: un mecanismo de diálogo político permanente y uno de aportación financiera directa²⁵.

También ha celebrado la Unión un acuerdo de asociación con Centroamérica, que incluyó un tratado de libre comercio con el Mercado Común Centroamericano. La negociación se completó en apenas tres años, entre 2007 y 2010, por lo que fue considerada un gran éxito. En 2012 ya había sido firmado por todos los Estados participantes y por Panamá, a pesar de que este país no participa en el Mercado Común Centroamericano. El tratado permitió una apertura escalonada de los mercados de ambos bloques a los agentes económicos de la otra parte, redujo los trámites administrativos necesarios para realizar intercambios comerciales y estableció una serie de normas comunes en materia de propiedad intelectual. De esta forma se reforzó también la estabilidad y la integración económica en América Central, puesto que el texto dio lugar a una mayor armonización de las legislaciones de aquellos países.

Más complicadas se han presentado las negociaciones para la celebración de acuerdos de libre comercio con los bloques económicos de América del Sur: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. En el caso de la Comunidad Andina, las complicaciones fueron causadas por las diferencias políticas entre sus Esta-

²⁴ GUERRA RONDÓN, L., *op. cit.*, p. 4.

²⁵ GÓMEZ ARANA, A., *op. cit.*, p. 9.

dos miembros (incluido el abandono de la organización por parte de Venezuela en 2006, que redujo el interés europeo en la celebración del acuerdo), y por el hecho de que tan solo algunos de los países andinos presentaban un interés claro en la conclusión del acuerdo. Estos fueron Colombia, Perú y Ecuador, por lo que el acuerdo de asociación y libre comercio con la región acabó firmándose con dichos Estados exclusivamente²⁶.

Las negociaciones con el MERCOSUR, por su parte, se prolongaron durante 20 años (1999-2019) para la adopción de un principio de acuerdo de asociación y libre comercio, debido a las diferencias entre Brasil y Argentina en materia de política comercial. A pesar de haberse logrado un acuerdo inicial, su ratificación no está asegurada. Países como Francia y Países Bajos han manifestado reticencias por los efectos negativos que el acuerdo podría desencadenar para sus agricultores, y porque consideran que el acuerdo podría tener un impacto medioambiental negativo, incrementando la deforestación de áreas como la cuenca del Amazonas²⁷. Sin embargo, la ratificación del acuerdo resulta fundamental tanto para la Unión Europea como para América Latina, puesto que permitiría dotar de un nuevo impulso a las relaciones políticas interregionales, fomentaría la recuperación económica post-pandemia a ambas orillas del Atlántico, elevaría el nivel de protección del medioambiente en todos los países participantes y evitaría un incremento de la dependencia latinoamericana respecto de China, entre otros objetivos que son analizados de forma más exhaustiva en el **CAPÍTULO II**.

1.6 Otros instrumentos de la asociación interregional

Los instrumentos mencionados, y en particular los acuerdos de asociación y libre comercio, constituyen los pilares principales sobre los que se desarrolla la relación interregional UE-ALC. Sin embargo, existen otros mecanismos relevantes para la misma, como la Asamblea Euro-latinoamericana (EUROLAT). Esta asamblea parlamentaria reúne a 150 miembros de ambas orillas del Atlántico: 75 miembros del Parlamento Europeo y 75 de los distintos parlamentos regionales de América Latina y el Caribe²⁸, y cuenta con el apoyo de una secretaría permanente. Sus resoluciones no son vinculantes, pero sus reuniones permiten identificar las prioridades de las relaciones euro-latinoamericanas, intercambiar buenas prácticas e impulsar la armonización legislativa en áreas de gran relevancia estratégica²⁹. Algunas de las resoluciones aprobadas por la Asamblea Euro-Lati-

²⁶ GÓMEZ ARANA, A., *op. cit.*, p. 14.

²⁷ GUERRA RONDÓN, L., *op. cit.*, p. 4.

²⁸ Están representados, por tanto, el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano y el Parlamento del MERCOSUR, así como el Congreso de Chile y el Congreso de México.

²⁹ MÜLLER, G (2019)., «The Euro-Latin America Parliamentary Assembly: constructing a common bi-regional agenda» en «*Social and Political Science*», Cheltenham, Edward Elgar Publishing Inc, pp. 324-340.

noamericana en los últimos años han tratado cuestiones prioritarias para ambos bloques y que requieren un esfuerzo conjunto para su gestión, como el cambio climático, la transformación digital, la consecución de un modelo de desarrollo sostenible o las crisis de seguridad alimentaria.

2. Los principales desafíos de la relación interregional

Como se ha mencionado ya, las relaciones euro-latinoamericanas se encuentran en una encrucijada. Los intensos cambios en la escena internacional durante las últimas décadas, los diferentes intereses de los Estados miembros de ambas regiones y algunos eventos de gran impacto mundial como la pandemia de COVID-19 han debilitado progresivamente las relaciones entre dos regiones profundamente alineadas en lo que respecta a sus valores y aspiraciones. Cabe destacar, particularmente, tres desafíos estructurales a dichas relaciones interregionales³⁰.

2.1 La fragmentación del regionalismo

En primer lugar, América Latina ha vivido una intensa fragmentación de sus procesos de integración regional en los últimos años. Durante las últimas dos décadas, procesos de integración como UNASUR (la Unión de Naciones Sudamericanas) han colapsado por completo, y las divergencias políticas en el seno de la CELAC han impedido que la región tenga una voz unificada con la que proyectarse hacia el resto del mundo. Además, dichos procesos adolecen de una creciente falta de apoyo político y financiero por parte de sus Estados miembros, dadas las crecientes dificultades para extraer resultados positivos de los mismos. El debilitamiento y la desaparición de estas instituciones regionales supone la desaparición de foros útiles para la cooperación, el intercambio de buenas experiencias y la solución de problemas comunes.³¹ De esta forma, en los últimos años parece haberse consolidado el denominado «regionalismo a la carta», consistente en que los Estados participan en las organizaciones y foros internacionales únicamente cuando esto resulta favorable a sus intereses, y tan solo de forma compatible con los mismos. En consecuencia, las relaciones interregionales también se vuelven más inestables e imprevisibles.³²

³⁰ PASQUARIELLO, K.L.; BORGES, C.G.; CARVALHO, B. (2022), *op. cit.*, pp. 7-10.

³¹ BORGES JUNQUEIRA, C.G, CARVALHO NEVES, B. y SILVEIRA DE SOUZA, L.E. (2020), «Regionalismo sul-americano nos anos 2020: O que esperar em meio às instabilidades políticas?» en revista *Tempo do Mundo* vol. 23, p. 93.

³² GRATIUS, S. y FRENKEL, A. (2020), «EU-LAC relations after Brexit: Regionalism and Interregionalism à la carte», en *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, Londres, Routledge, pp. 171-186.

2.2 La división del mundo en dos bloques

El segundo desafío estructural que afrontan las relaciones euro-latinoamericanas es la división del mundo en dos bloques, que han generado una creciente competencia estratégica por la influencia sobre la región. Así, China se ha convertido en el principal socio comercial de la mayoría de países de América Latina y el Caribe, y ha incluido a esta región en su iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (OBOR). Además, el país oriental ofrece sus inversiones e intercambios comerciales sin tener en cuenta la calidad de la democracia, el nivel de respeto de los Derechos Humanos o el cuidado del medioambiente en sus países socios, a diferencia de la Unión Europea, para la cual la defensa de dichos valores es un requisito *sine qua non* para aceptar un estrechamiento de las relaciones bilaterales³³. También otros Estados, como Rusia o India, ofrecen diferentes modelos de cooperación política, financiera y comercial con América Latina y el Caribe, mucho más flexibles a la hora de evaluar el cumplimiento de condiciones ajenas al propio intercambio. La Unión Europea afronta, por tanto, el reto de flexibilizar sus mecanismos de condicionalidad comercial y en materia de cooperación al desarrollo para garantizar la implicación del mayor número posible de países latinoamericanos y el beneficio mutuo, al mismo tiempo que contribuye a promover el respeto de los Derechos Humanos en la región.

2.3 Las asimetrías socioeconómicas entre la UE y ALC

Un tercer desafío estructural que afrontan actualmente las relaciones interregionales es aquel provocado por las graves asimetrías entre ambas regiones en el plano socioeconómico. Aunque la desigualdad en América Latina se ha reducido de manera considerable en las últimas décadas, esta sigue constituyendo la región más desigual del planeta. Como consecuencia, una parte considerable de las sociedades latinoamericanas no pueden disfrutar de los derechos y garantías que les reconocen sus constituciones nacionales y algunos tratados internacionales, por lo que su compromiso con valores como la democracia se encuentra en declive. Según el Barómetro de las Américas de 2021, el 25% de los habitantes de esa región no considera que la democracia sea el mejor sistema de gobierno, y un 51% estaría dispuesto a renunciar al sistema de gobierno democrático si un nuevo gobierno autoritario fuera capaz de dar respuesta a sus problemas y necesidades. Los Estados europeos, además, se ven desincentivados a contribuir a la solución de los problemas de sus socios latinoamericanos en materia de desarrollo, en

³³ CARVALHO NEVES, B. (2021), «Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina» en el blog *Observatório de Regionalismo* (en línea: <http://observatorio.repri.org/2021/05/04/belt-and-road-ini-tiative-a-infraestrutura-como-plataforma-de-expansao-da-atuacao-da-china-na-america-latina/>).

tanto que la mayoría de estos ya se han «graduado»³⁴, y todo apoyo de carácter financiero o técnico que les presten no puede ser considerado como Ayuda Oficial al Desarrollo. El aumento de la desigualdad y la pobreza incrementan el descontento popular, y este genera protestas, conflictos internos y una gran inestabilidad política.³⁵

³⁴ La graduación implica que el país en cuestión ha pasado de ser de ingresos bajos a tener ingresos medios de acuerdo con los estándares fijados por el Banco Mundial. Los países «graduados» no son considerados como potenciales receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por el CAD de la OCDE, por lo que toda ayuda financiera directa otorgada por los países desarrollados a los países latinoamericanos de renta media no puede ser computada como AOD. Como consecuencia, el volumen de apoyo financiero a la región se ha visto reducido drásticamente en los últimos años.

³⁵ WEIFFEN, B. (2020), «Stress factors and their impact on regionalism» en *«Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective»*, Londres, Routledge, pp. 15-33.

Capítulo II

REFORZAR EL DIÁLOGO POLÍTICO. UNA MAYOR DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

1. La importancia de la UE como guardiana y promotora global de la democracia

Junto al multilateralismo como instrumento para afrontar retos globales, la Unión Europea y América Latina comparten otro valor político fundamental: la democracia. Sin embargo, el auge de movimientos políticos populistas y el incremento de la pobreza y la desigualdad, la inestabilidad, la corrupción y los procesos de personalización y polarización política han provocado un considerable declive del sistema democrático en algunos Estados latinoamericanos, e incluso han dado lugar a la instauración de regímenes autoritarios en países como Venezuela o Nicaragua. El desafío a la democracia ha sido agravado, además, por diversos factores exógenos, como la pandemia de COVID-19 y la crisis económica que desencadenó, o la vuelta a un sistema internacional bipolar, que ha provocado una creciente división entre las grandes potencias en todos los ámbitos y el regreso de posturas de carácter realista en el desarrollo de las relaciones internacionales³⁶.

En contextos políticos anteriores, las organizaciones regionales latinoamericanas tenían una cierta capacidad para atajar este tipo de situaciones, como demostró UNASUR a partir de su constitución en 2008. Sin embargo, en la situación actual, en la que los instrumentos de cooperación política se encuentran notablemente debilitados, se ha limitado la posibilidad de contribuir de forma conjunta a la estabilización de países que sufren crisis políticas graves³⁷. La crisis

³⁶ CAETANO, G. y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2022), «Horizontes Geopolíticos de la protección internacional de la democracia en Latinoamérica y el Caribe» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 15.

³⁷ CAETANO, G. y POSE, N. (2020), «La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales», en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, nº 41, Madrid, Fundación Carolina, p. 19.

constitucional en Venezuela, por ejemplo, no ha podido ser solucionada a pesar de los esfuerzos realizados para ello a través de foros como el Grupo de Lima, el Mecanismo de Montevideo (apoyado por Uruguay y México), o el Grupo de Contacto creado y dirigido por la Unión Europea. Tampoco han sido capaces de atajar esta cuestión organizaciones como la OEA, la CELAC, PROSUR ni UNASUR, esta última inmersa en una crisis existencial.

Sin embargo, entre todos estos actores, la Unión Europea es uno de los que inspiran confianza a un mayor número de agentes políticos latinoamericanos, por lo que mayor es también su capacidad de convencer a los países de América Latina de regresar a la mesa de negociación para resolver mediante el diálogo conflictos políticos como el venezolano³⁸. Para la Unión, los valores expresados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (la democracia, la libertad, la igualdad, el respeto de la dignidad humana, de los Derechos Fundamentales y del Estado de Derecho) son la base irrenunciable sobre la que se desarrolla el proceso de integración europea, por lo que Bruselas está completamente comprometida con su protección y promoción en el resto del mundo³⁹.

2. Estrategias y mecanismos de promoción de la democracia por la UE

Así, la Unión Europea ha desarrollado diversas iniciativas desde la década de 1990 con el objetivo de reforzar los sistemas democráticos de América Latina. La estrategia europea de fomento de la democracia cuenta con una serie de fortalezas en comparación con el modelo aplicado por Estados Unidos, pues no solamente se ha desarrollado a través de un diálogo político con los gobiernos de la región, sino que también ha tenido una clara vocación social, enfocándose considerablemente en los ámbitos del desarrollo económico y el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, también presenta debilidades en comparación con la estrategia de Washington, ya que la influencia política y económica de Bruselas en sus socios latinoamericanos es inferior a la que mantienen los Estados Unidos en esa región, por lo que los resultados de sus diálogos políticos son más difíciles de cuantificar. En cualquier caso, ambas estrategias de promoción de la democracia parecen haberse complementado con éxito durante las últimas décadas⁴⁰.

³⁸ PIETIKÄINEN, D. (2020), «EU-Latin America: Reviving the Other Transatlantic Relationship», en blog *Friends of Europe*, p. 2.

³⁹ CAMISAIO, I. y LUCIANO, B.T. (2022), «Desafíos para la Democracia en la Unión Europea», en JEGGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 27.

⁴⁰ YOUNGS, R. (2002), «The European Union and Democracy in Latin America», en *Latin American Politics and Society*, vol. 44, Cambridge, Cambridge University Press, p. 111.

Tradicionalmente, la UE ha optado por promover la democracia de forma gradual y pragmática, con el objetivo principal de generar, a medio y largo plazo, un auténtico convencimiento en los gobiernos y sociedades latinoamericanas de lo beneficioso que resulta mantener un sistema democrático⁴¹. Esto se debe a que numerosos expertos (Nelson en 1992, Burnell en 1994, Stokke en 1995 o Whitehead en 1996) defendieron ya en los años 90 que un sistema democrático impuesto directamente mediante medidas coercitivas (como las sanciones) no sería capaz de lograr un gran arraigo en esos países, y que en consecuencia sería cuestionado y asediado de forma constante. Por el contrario, se consolidó el consenso académico y político de que es mucho más eficaz apoyar un movimiento democrático «de abajo a arriba», basado en el apoyo a los grupos políticos y de la sociedad civil que muestren un mayor apego a los valores democráticos, dotándoles de las herramientas necesarias para que asuman e interioricen las prácticas democráticas. Sin embargo, los mismos expertos mencionados consideran también que no cabe reclamar a las sociedades civiles que actúen como el único o principal agente capaz y responsable de promover la democratización de sus países, puesto que en ocasiones la falta de democracia no se debe a la ausencia de una sociedad civil comprometida con la misma, sino a la inexistencia de una comunicación fluida entre esta y las autoridades encargadas de diseñar y aplicar las políticas públicas. En la opinión de académicos como Mary Henrietta Kaldor, esa desconexión entre la sociedad civil y sus dirigentes tiende a agravar problemas como la exclusión social o la delincuencia en los países que cuentan con sistemas democráticos débiles⁴². Por ello, las estrategias de apoyo a la democracia en América Latina diseñadas y aplicadas por la UE no se han basado únicamente en consideraciones políticas, sino que han tenido desde el principio un marcado carácter socioeconómico, persiguiendo así el triple fin de fortalecer a los sectores de la sociedad civil más favorables a la democracia, dinamizar sus relaciones con las élites políticas y crear en dichas élites el convencimiento de que la democracia liberal es el mejor sistema de gobernanza posible.

Esta vocación puede observarse en todos los instrumentos que ha utilizado Bruselas para fomentar la democracia en América Latina. Así, por ejemplo, la Unión prestó un gran volumen de asistencia a los países de América Central a través del denominado «marco de San José» desde los años 80. Este programa se centró de forma especial en la consolidación de instituciones democráticas sólidas en esa región, pero también participaron en él sindicatos, organizaciones empresariales, ONGs, parlamentarios e instituciones culturales, por lo que constituyó un instrumento enormemente innovador para institucionalizar el diálogo ne-

⁴¹ *ibid.* p. 112.

⁴² KALDOR, M.H. (2003), «the Idea of Global Civil Society», en *International Affairs* vol. 79, Oxford University Press, pp. 583-593.

cesario para lograr un cambio político⁴³. Debido al compromiso de la Unión con el apoyo a las transiciones democráticas y el fortalecimiento de la democracia en América Latina, liderado en gran medida por España, este programa de cooperación y diálogo con América Central se mantuvo hasta comienzos de la década de los 2000 como uno de los más generosos del mundo en términos per cápita⁴⁴, e inspiró el resto de programas de cooperación entre la UE y América Latina tendientes al fortalecimiento de la democracia. Así, en los primeros tres años tras la puesta en marcha de los fondos europeos de promoción de la democracia (1994-1997), más de un tercio de los mismos fueron destinados a América Latina. Esta proporción se fue reduciendo conforme nuevas regiones fueron añadidas como destinatarias de dichos fondos, pero en 1999 América Latina aún recibía el 17% de dichas ayudas, triplicando su peso en el reparto general de ayuda oficial al desarrollo por regiones⁴⁵. Además, como ya se ha mencionado, los fondos destinados por la Unión a la promoción de la democracia en América Latina han estado tradicionalmente más enfocados en el fortalecimiento de la sociedad civil que en orientar la acción de los gobiernos de la región. Este objetivo queda reflejado en el dato de que más del 70% de estos fondos fueron dedicados en la década de los 2000 a ONGs que actúan en la defensa de los DDHH en la región⁴⁶. Especial apoyo recibieron aquellas que realizan actuaciones en materia de educación cívica, inclusión de comunidades marginadas en la vida política, protección de personas desplazadas, o prevención del consumo de drogas, entre otras.

También resulta de relevancia, no obstante, la cooperación directa con las autoridades de la región, siendo una de las principales prioridades en este sentido la consolidación de sistemas judiciales independientes y comprometidos con el Estado de Derecho. España, de hecho, ha sido uno de los países miembros que con mayor éxito han contribuido a reforzar la independencia y eficacia del poder judicial en América Latina: el programa de cooperación judicial desarrollado por nuestro país junto con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en América Central contribuyó eficazmente a facilitar el acceso de las personas más pobres a los tribunales⁴⁷. Asimismo ha constituido una prioridad el apoyo a los países latinoamericanos en materia de reforma fiscal, puesto que esta ha venido siendo necesaria para el cumplimiento de los acuerdos de resolución de conflictos in-

⁴³ YOUNGS, R., *op. cit.*, p. 115.

⁴⁴ España ha dedicado más de la mitad de su presupuesto en materia de cooperación a América Latina desde la década de 1980, lo que ha facilitado en buena medida que la Unión y el resto de países miembros hayan dedicado también considerables recursos al fortalecimiento institucional de aquella región. De hecho, hasta 1998 América Latina recibió más ayuda al desarrollo procedente de la UE que los Balcanes, y todos los Estados miembros le dedicaban un mayor volumen de recursos a esa región.

⁴⁵ YOUNGS, R., *op. cit.*, p. 116.

⁴⁶ *ibid.* p. 117.

⁴⁷ *ibid.* p. 118.

ternos en la región, particularmente los que pusieron fin a las guerras civiles de América Central en la década de 1990.

Otro instrumento empleado para la promoción de la democracia en América Latina es el comercio, y en especial las cláusulas democráticas o de Estado de Derecho incluidas en los acuerdos comerciales con los países de aquella región. A comienzos de la década de 1990 se incorporó por primera vez una cláusula democrática a un acuerdo de asociación con un país latinoamericano: Argentina. El país, que había experimentado apenas unos años antes la transición a la democracia, había propuesto la inclusión de dicha cláusula como una garantía más tendente a evitar que se produjera el retorno a un régimen autoritario⁴⁸. Esa cláusula ha sido integrada desde entonces, por una decisión del Consejo Europeo en 1995, a todos los acuerdos políticos y comerciales celebrados con países de la región (en algunos casos, como el acuerdo con Cuba, se ha introducido una cláusula de protección de los Derechos Humanos, como se analizará más adelante). En determinadas ocasiones, la incorporación de dichas cláusulas generó un gran impacto positivo, como demuestra el ejemplo de México. El país norteamericano asumió la incorporación de la cláusula de democracia en el Acuerdo Global UE-México para garantizar el respeto del Estado de Derecho y los DDHH, y también aceptó fondos europeos para la observación electoral. Como consecuencia, se produjo un claro fortalecimiento de la sociedad civil en el país, y las relaciones entre México y la UE se adentraron en una etapa de mayor calidad⁴⁹. En algunos casos, la mera participación en la negociación y conclusión de un acuerdo con la Unión Europea sirve como un incentivo catalizador de las prácticas democráticas, puesto que permite la difusión de normas europeas favorables a las mismas y genera un impacto positivo en el marco institucional nacional y local⁵⁰.

En los acuerdos de carácter más amplio, como el de asociación entre la UE y MERCOSUR, se han incluido capítulos enteros sobre diálogo político y cooperación que reconocen la importancia de la democracia y la protección que esta merece como valor común a partir del cual se desarrollan las relaciones bilaterales. Capítulos como este constituyen interesantes mecanismos de cooperación en el ámbito de la buena gobernanza y la promoción democrática, puesto que permiten compatibilizar la visión más sustantiva de la democracia que predomina en algunos países latinoamericanos con la percepción europea de la misma, de carácter

⁴⁸ GRATIUS, S. (2011), «EU Democracy Promotion in Latin America: more a tradition than a policy», en *European Foreign Affairs Review* vol. 16, Wolters Kluwer, pp. 689-703.

⁴⁹ MONKIEWICZ, A. (2017), «Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?» en *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4, Lublin, UMCS, p. 193.

⁵⁰ IOANNIDES, I. (2017), «The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement: Ex-Post Impact Assessment», Parlamento Europeo, p. 16.

más formal o procedimental⁵¹. No obstante, todavía no existe un mecanismo de diálogo político permanente entre la UE y los países de América Latina que permita facilitar un apoyo más constante y holístico a los países de esta última región para la consolidación de sus sistemas democráticos. Por ello, sería conveniente aprovechar la oportunidad que supone la celebración de la Cumbre UE-CELAC en la segunda mitad de 2023 para lograr la creación de un mecanismo de esa naturaleza, y que este pueda adoptar decisiones vinculantes para todos los Estados miembros que en él participen, pues estos son los factores fundamentales que permiten reforzar un proceso de integración⁵².

3. Principales desafíos a la democracia en América Latina, con especial atención a los casos de Venezuela, Cuba y Nicaragua

Una vez analizados los principales instrumentos empleados por la Unión Europea durante las últimas décadas para fomentar y consolidar la democracia en América Latina, cabe hacer referencia a los mayores desafíos que este valor político fundamental afronta actualmente en esa región.

En primer lugar, América Latina es uno de los territorios del planeta en el que se han producido —y continúan produciéndose— más «rupturas democráticas», es decir, irrupciones forzadas de un sistema constitucional de origen democrático y naturaleza comicial. Dichas rupturas a menudo afectan especialmente a las poblaciones más desfavorecidas: los indígenas, los campesinos y las clases trabajadoras más humildes, lo que agrava su situación en el que ya es la región del mundo que presenta mayores niveles de desigualdad⁵³. Además, a diferencia de lo que sucedía en las décadas de 1990, ya no existe un consenso amplio acerca de los requisitos que debe cumplir un sistema para constituir una democracia. Como explicaba el profesor y politólogo italiano Giovanni Sartori, desde el año 2000 se ha producido en América Latina una situación de «confusión democrática» similar a la experimentada por Europa del Este tras la II Guerra Mundial: todos los actores políticos de la región se consideran a sí mismos democráticos, pero lo cierto es que muchos de ellos gobiernan de forma autoritaria⁵⁴. El auge del autoritarismo en la región ha sido agravado por factores internos y externos. En el ámbito interno de los países latinoamericanos, las principales causas radican en la existencia de un marco institucional débil, en el que el Ejecutivo se ve

⁵¹ CAETANO, G. y HERNÁNDEZ NILSON, D, *Op. Cit.*, pp. 21-22.

⁵² RODRÍGUEZ PINZÓN, E.M. (2022), «América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo» en SANAHUJA, J.A. (comp.) *«Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social»*, Madrid, Fundación Carolina, p. 76.

⁵³ *Ibid.* p. 23.

⁵⁴ SARTORI, G. (1997), *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

tentado a dominar al resto de poderes del Estado, y en el marcado personalismo de determinados regímenes de la región. Además, a menudo es difícil lograr un consenso mínimo entre los actores políticos de aquellos países, incluyendo a las fuerzas armadas, acerca del rumbo general que deben seguir sus naciones, lo que ha venido provocando irrupciones en el sistema constitucional que han reducido la democracia a la mínima expresión⁵⁵. A estos factores internos cabe añadir otros de carácter externo, como el incremento de tensiones geopolíticas entre las principales potencias, que está acelerando la formación de dos bloques con visiones opuestas en materia de gobernanza y, en consecuencia, erosionando el consenso global favorable a la democracia representativa que pareció consolidarse con el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el deterioro democrático en la región de América Latina no ha sido igual de intenso en todos los Estados que la componen, sino que se ha producido con especial intensidad en países como Venezuela, Cuba y Nicaragua. Por ello, cabe realizar una mención especial al desafío que supone la persistencia de estos regímenes para la democracia en Iberoamérica, así como a las principales herramientas que podría emplear la UE para contribuir a su progresiva apertura.

3.1 El caso de Venezuela

En primer lugar, el caso de Venezuela ha constituido uno de los ejemplos más dramáticos del viraje autoritario experimentado por la región. Desde la victoria electoral de Hugo Chávez en 1998, el país caribeño ha desarrollado una política interior y exterior opuesta a los valores occidentales, y alineada con las principales potencias de carácter autoritario, como Rusia y China. Además, la vocación de permanencia de Chávez llevó a su gobierno a articular una maquinaria electoral y propagandística incompatible con la celebración de unas elecciones libres, que provocó una grave erosión de la democracia y del sistema de partidos en el país⁵⁶. La situación se agravó tras la muerte de Chávez en 2013, cuando Nicolás Maduro ganó unas elecciones presidenciales denunciadas por la oposición por falta de garantías. Dos años después, la oposición se hizo con la mayoría en las elecciones parlamentarias, pero el Ejecutivo fue invadiendo y limitando progresivamente las funciones de la Asamblea Nacional, lo que generó una crisis constitucional que aceleró la reducción de los espacios democráticos, una grave crisis económica interna y un creciente aislamiento del régimen en la sociedad internacional⁵⁷. El autoritarismo del gobierno se consolidó con la elección de gobernadores de 2017, en la que el Consejo Nacional Electoral ya estaba controlado por el Ejecutivo.

⁵⁵ MAZZUCA, S. (2022), «Reconceptualizing democratization», en MANTILLA, S.; MUNCK, G. (comp.) *«La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina»*, pp. 97-112.

⁵⁶ HANDLIN, S. (2016), «Mass Organization and the Durability of Competitive Authoritarian Regimes: Evidence from Venezuela» en *Comparative Political Studies* vol. 49, SAGE Journals, pp. 1238-1269.

⁵⁷ ROMERO, C.A. y BENAYAS, G. (2018), «Venezuela: el ocaso de una democracia», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 233, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 285-306.

Tras obtener tan solo 5 gobernaciones de las 28 que se encontraban en liza, la oposición decidió no participar en las elecciones municipales de diciembre de 2017 ni en las presidenciales de mayo de 2018. Estas últimas fueron, de hecho, convocadas por la Asamblea Nacional Constituyente impulsada por el régimen, a pesar de que fue elegida de manera contraria a la constitución vigente y no poseía competencias en materia electoral⁵⁸. La huida hacia adelante de Nicolás Maduro y sus acólitos provocó entonces una oleada de protestas en todo el país, que fueron reprimidas con gran dureza.

Los países de la Unión Europea, junto con sus socios de América Latina y el Caribe y otros países democráticos, como EE. UU., ejercieron una gran presión contra el régimen, llegando a reconocer como Presidente encargado del país al Presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, que había sido nombrado como tal por dicho parlamento con base en el artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁵⁹. Además, la Alta Representante Federica Mogherini impulsó el mismo mes de febrero la constitución de un grupo internacional de contacto con el objetivo de «establecer las condiciones necesarias para la conducción de un proceso electoral creíble, de la forma más inmediata posible»⁶⁰. A finales de mes, una misión europea fue enviada a Venezuela para dialogar con el gobierno de Nicolás Maduro y con la oposición, pero solo se pudo constatar la imposibilidad de alcanzar un compromiso entre el régimen y la oposición para la celebración de elecciones libres, lo que provocó un cierto estancamiento de la iniciativa desde el principio⁶¹. El 24 de febrero, la Alta Representante emitió un nuevo comunicado solicitando la organización de elecciones libres, y afirmó que la UE podría acompañar a las partes en este proceso. A pesar de que la crisis en Venezuela no ha sido resuelta, el Grupo de Contacto ha constituido una herramienta útil para facilitar el diálogo entre ambas partes, puesto que el régimen de Maduro solo acepta negociar en espacios no institucionalizados, que no produzcan resultados vinculantes y que pueda controlar. Si el régimen chavista valorara el diálogo como vía de solución de la crisis constitucional que ha generado, aceptaría el diálogo institucionalizado propio de una democracia: aquel que se produce en el Parlamento, a través de representantes elegidos democráticamente.

⁵⁸ *Ibid.* p. 290.

⁵⁹ El párrafo segundo del art. 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que «cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional». La práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión reconocieron a Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela en febrero de 2019.

⁶⁰ El Grupo de Contacto Internacional ha estado constituido por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia, en representación de la Unión Europea, y Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

⁶¹ SMILDE, D. y RAMSEY, G. (2019), «El difícil camino hacia adelante: Venezuela y el Grupo de Contacto Internacional», en *Análisis Carolina*, nº 3, Madrid, Fundación Carolina, p. 1.

Sin embargo, puesto que el chavismo es minoría en la Asamblea Nacional desde las últimas elecciones democráticas en 2015, reconocer a la Asamblea Nacional implicaría para el régimen perder el control sobre el resultado de dicho diálogo, y que la oposición contara con grandes poderes. Por ello, es más sencillo lograr que el régimen acepte participar en un diálogo no institucional, como el ofrecido por el Grupo de Contacto Internacional de la Unión Europea⁶².

Sin embargo, el Grupo de Contacto no ha sido capaz de cumplir los objetivos para los que fue creado: no se ha logrado que el gobierno de Maduro acepte la liberación de los presos políticos, la renovación de los miembros del Consejo Nacional Electoral y el levantamiento del veto a determinados partidos y candidatos para concurrir a unas potenciales elecciones libres. Esto se debe en buena medida a que el régimen ha logrado fortalecerse aún más, al verse capaz de desarticular los esfuerzos de la oposición para reagruparse y llevar al país caribeño ayuda humanitaria, por un lado, así como de restaurar levemente la economía venezolana, gracias a los ingentes recursos de los que todavía dispone el país. La permanencia del régimen ha condenado a Venezuela a permanecer en un estado de anarquía cronificada, en la que apenas se mantienen las redes gobernantes de corrupción y poder⁶³. Tras las elecciones de diciembre de 2020, además, el chavismo se hizo con el control de la Asamblea Nacional y logró un poder absoluto, lo que acabó provocando que los países de la Unión Europea dejaran de reconocer a Juan Guaidó como Presidente Encargado del país, ante la falta de capacidad de actuación por su parte⁶⁴.

Por ello, es necesario que la Unión siga tratando de facilitar el diálogo necesario entre el chavismo y la oposición para que puedan celebrarse unas elecciones libres con garantías en el futuro. A tal fin, sería conveniente involucrar en los esfuerzos diplomáticos a actores internacionales con experiencia y éxito comprobados en este ámbito, como el Reino de Noruega y el Vaticano, y dejar fuera de la negociación a Naciones Unidas, de forma que la organización pueda encargarse de garantizar el cumplimiento de los futuros acuerdos que pongan fin a esta situación⁶⁵.

Especialmente importante es el papel de España en este sentido, debido a sus estrechos vínculos con los países iberoamericanos, que le han conferido siempre un claro liderazgo europeo en la gestión de las relaciones con América Latina. In-

⁶² SMILDE, D. y RAMSEY, G., *op. cit.*, p. 3.

⁶³ *ibid.* p. 10.

⁶⁴ El bloque retiró el reconocimiento a Juan Guaidó en un comunicado sobre la situación política en Venezuela a finales de 2020, en el que dejó de denominársele «Presidente Encargado», aunque la Unión se comprometía a acompañar a todos los actores políticos y de la sociedad civil que desean y abogan por el restablecimiento de la democracia.

⁶⁵ SMILDE, D. y RAMSEY, G., *op. cit.*, p. 11.

intensificar la labor diplomática española para favorecer el diálogo entre las partes del conflicto, así como apoyar todas las iniciativas de presión externa potencialmente favorables a tal fin puede contribuir eficazmente a la solución de la crisis constitucional en Venezuela a medio o largo plazo. En caso de no emplear este capital político y defraudar las expectativas puestas en España, otros países miembros como Francia podrían asumir el papel de mediador en el conflicto: el pasado mes de noviembre el Presidente Macron convocó al gobierno y a la oposición de Venezuela en la capital francesa, con el fin de que ambas partes pudieran reunirse en el marco del Foro de París por la Paz. Además, el gobierno francés aprovechó la ocasión para mantener reuniones bilaterales con otros presidentes que, en su opinión, pueden estar «particularmente implicados» en el proceso de diálogo: el colombiano Gustavo Petro y el argentino Alberto Fernández. Para evitar que otro Estado miembro asuma el liderazgo en la interlocución con los actores políticos venezolanos, España debe promover nuevas iniciativas e instrumentos capaces de generar un impacto positivo en aquel país, y que orienten y dinamicen la participación de la UE como mediador efectivo en el conflicto.

3.2 El caso de Cuba

Un segundo escenario en el que se produce una ausencia preocupante de los valores democráticos es la República de Cuba, sometida a una dictadura de partido único desde 1959. La caída de la Unión Soviética y los cambios económicos y comerciales que produjeron en la isla no dieron lugar a una mayor apertura en términos políticos, que constituye actualmente el mayor desafío al que se enfrenta el país caribeño. Los bajos niveles de respeto hacia el Estado de Derecho, la separación de poderes y los Derechos Humanos han provocado que las relaciones entre la Unión Europea y Cuba se hayan desarrollado de forma muy lenta y gradual. El comienzo de las mismas puede remontarse a la denominada «Posición Común», una decisión adoptada por el Consejo en 1996 a propuesta de España, mediante la cual la Unión se comprometía a evitar un estrechamiento de los lazos políticos y económicos con Cuba mientras no se produjera una transición hacia un sistema democrático y plural en el que se respetasen los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Las relaciones bilaterales se tensionaron aún más en 2003, cuando el gobierno cubano inició una intensa oleada de represión contra un gran número de periodistas críticos, activistas de los Derechos Humanos y otros disidentes presentes en la isla. Como respuesta, los Estados miembros de la UE redujeron su participación en los actos oficiales celebrados en la isla, e invitaron a los disidentes amenazados a sus embajadas con motivo de sus fiestas nacionales. Comenzó así la denominada «guerra del canapé», o «guerra de los cócteles», en la que el gobierno de La Habana respondió con un anuncio oficial en el que rechazaba toda ayuda

directa procedente de la Unión, lo que congeló las relaciones diplomáticas y de cooperación entre ambas partes. Dado que estas medidas de presión resultaron ineficaces para forzar un cambio en el régimen cubano, los países europeos viraron gradualmente hacia una posición más favorable al diálogo y la cooperación.

Así, en 2008 se creó una primera estrategia de cooperación bilateral UE-Cuba, y el 10 de febrero de 2014 el Consejo adoptó las directrices de negociación para la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) con Cuba. Las negociaciones comenzaron en abril del mismo año, y el 12 de diciembre de 2016 ambas partes firmaron finalmente dicho acuerdo, abriendo así un nuevo capítulo en las relaciones entre Bruselas y La Habana⁶⁶.

Este acuerdo es de carácter mixto, es decir, afecta tanto a competencias de la Unión Europea como de los Estados miembros, por lo que debe ser ratificado tanto por el Parlamento Europeo como por los parlamentos nacionales de estos. Sin embargo, se aplica de forma provisional desde noviembre de 2017. El acuerdo resultó de gran interés tanto para la UE como para Cuba. Por un lado, permite a Bruselas posicionarse como un actor de gran relevancia en la isla tras los escasos resultados de la ya derogada Posición Común, dotándola así de capacidad para influir en los incipientes procesos de transformación institucional, económica y social en los que se encuentra inmersa Cuba. Para la isla, el ADPC permite afianzar y dotar de mayor predictibilidad a sus relaciones con un bloque de países fundamental para La Habana, en tanto que la Unión Europea es el mayor socio comercial de Cuba, el principal inversor en el país, y el lugar de origen de aproximadamente un tercio de los turistas que visitan cada año la isla⁶⁷.

Desde la firma del acuerdo, esta nueva etapa en relaciones UE-Cuba ha sido más fructífera y previsible, y se ha desarrollado sin que se produzcan nuevas controversias. La adopción de un compromiso constructivo hacia aquel país proporciona a la UE una imagen más cohesionada de actor único frente a Cuba, aunque implica aceptar que los cambios políticos y económicos en la isla se producirán al ritmo marcado por las autoridades de la isla⁶⁸.

El acuerdo ha facilitado, además, la apertura de un diálogo político en cinco áreas: Derechos Humanos, desarrollo sostenible, armas de destrucción masiva, tráfico de armas ligeras y medidas coercitivas unilaterales. Junto a estas, se han

⁶⁶ ROMERO, A.F. (2022), «El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las relaciones entre la Unión Europea y Cuba», en *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, nº especial FC/EU-LAC (1) ES, Madrid, Fundación Carolina, p. 3.

⁶⁷ Según datos ofrecidos por el Servicio Europeo de Acción Exterior (en línea: https://www.eeas.europa.eu/cuba/la-union-europea-y-cuba_es?s=136).

⁶⁸ AYUSO, A. (2017), «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba», en *Colección Monografías CIDOB 2017*, Barcelona, CIDOB, pp. 98-91.

iniciado tres diálogos sectoriales, en materia de energía, agricultura y cambio climático, y se han celebrado tres reuniones de ministros UE-Cuba. Asimismo, ambas partes han identificado áreas en las que existe un gran potencial para la cooperación: la prevención de la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, la protección del medioambiente, el fomento de la igualdad, la eliminación de la discriminación por motivos raciales o de orientación sexual, o la protección de la infancia, entre otras. También se han producido rondas de diálogo en materias como el desarrollo sostenible, que han permitido el desarrollo de proyectos relacionados con la agricultura sostenible, las energías renovables, la prevención del cambio climático y el fomento de un modelo de consumo sostenible.⁶⁹

Este contexto relativamente favorable al desarrollo de las relaciones bilaterales se vio afectado, no obstante, por la ola de protestas que se desató en la isla en julio de 2021. El Parlamento Europeo aprobó entonces una resolución de condena al régimen por la represión de las mismas, y recordó que el ADPC contiene una cláusula de Derechos Humanos, que permite suspenderlo en caso de vulneración de los mismos por las autoridades cubanas. No obstante, el acuerdo no se suspendió, debido a las diferentes opiniones que las protestas suscitaron en los distintos grupos políticos: mientras que unos cuestionan el papel de la Unión en la isla y demandan la suspensión del acuerdo, otros grupos siguen apostando por el diálogo con La Habana para influir en el proceso de apertura de la isla, que consideran inminente tras las manifestaciones⁷⁰. A pesar de esa tensión, la nueva embajadora de la UE en Cuba, Isabel Brilhante, pudo presentar sus cartas credenciales ante el Presidente de la República e inaugurar el programa regional EUROCLIMA+ en la isla.

La presencia europea en Cuba debe mantenerse y reforzarse, puesto que la Unión constituye un agente óptimo para apoyar y acelerar el proceso de transición económica e institucional que reclama la sociedad cubana. Este apoyo sería especialmente útil en ámbitos como el diseño y aplicación de políticas públicas, la lucha contra el cambio climático, la transformación del sistema productivo, el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento del sector privado y el desarrollo de infraestructuras, en los que podría lograrse una notable mejoría a través de la adecuada asistencia técnica institucional⁷¹.

⁶⁹ ROMERO, A.F., *op. cit.*, p. 8.

⁷⁰ ROMERO, A.F., *op. cit.*, p. 10.

⁷¹ *Ibid.* p. 29.

3.3 El caso de Nicaragua

Finalmente, las relaciones entre la Unión Europea y Nicaragua también han evolucionado de forma notable desde sus inicios, en la década de 1980. En una primera etapa, Bruselas apoyó de forma notable los procesos de paz de Centroamérica, contribuyendo al establecimiento de los foros necesarios para dotar de una solución pacífica a los conflictos de la región, como el ya mencionado Diálogo de San José. A partir de los años 90, la relación se intensificó gracias al aumento de los flujos de ayuda al desarrollo hacia América Central, que en el caso de Nicaragua ha venido buscando no solo la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible y sostenido, sino también el fortalecimiento de la democracia, la paz y el Estado de Derecho en el país⁷². En las últimas décadas, la relación bilateral se ha ido enmarcando cada vez más en la cooperación interregional entre la UE y los procesos de integración centroamericanos. Así, Nicaragua es parte de importantes acuerdos celebrados por Bruselas con esa región, como el Acuerdo Marco de Cooperación para América Central, de 1985, el segundo Acuerdo Marco de Cooperación, celebrado en 1993, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, de 2003, o el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, concluido en 2012. Cabe destacar también iniciativas como la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, cuyo objetivo es reducir los niveles de criminalidad e impunidad en la región. No obstante, las relaciones entre Bruselas y Managua se han tensado considerablemente en los últimos años, debido al viraje autoritario emprendido por el Presidente Ortega en los últimos procesos electorales. El arresto de los principales rivales de Ortega en la carrera presidencial⁷³ y la fuerte represión de las protestas en todo el país provocaron las críticas de la Embajadora de la UE ante Managua, que exigió al régimen de Ortega la liberación de todos los presos políticos. Como respuesta, el gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional declaró a la Embajadora «persona non grata» y ordenó su inmediata expulsión del país centroamericano. Desde entonces, la UE mantiene sus sanciones contra una lista de personas y entidades relacionadas con la represión de la sociedad civil, el apoyo a unas elecciones presidenciales fraudulentas y la socavación de la democracia y el Estado de Derecho en Nicaragua. No obstante, al igual que en el caso de Venezuela, Bruselas podría llegar a constituir una mediadora eficaz entre el régimen y la oposición para el restablecimiento de un diálogo entre ambos, por lo que sería conveniente que la Unión mantuviera y reforzara sus contactos diplomáticos y el apoyo a la sociedad civil en Nicaragua.

⁷² Apartado relativo a las relaciones UE-Nicaragua de la página web del SEAE (en línea: https://www.eeas.europa.eu/nicaragua/la-union-europea-y-nicaragua_es?s=189).

⁷³ Entre los aspirantes a la presidencia detenidos se encuentran Cristiana Chamorro, Juan Sebastián Chamorro (hija y sobrino de la expresidenta nicaragüense Violeta Chamorro), Arturo Cruz (excanciller de la República) y Félix Maradiaga (académico y activista).

4. La protección de los Derechos Humanos como piedra angular de las relaciones eurolatinoamericanas

4.1 El papel de la UE en la protección de los Derechos Humanos en América Latina

La Unión Europea ha mantenido desde sus orígenes un compromiso firme con la protección y promoción de los Derechos Humanos en todo el mundo, incluida América Latina. Esta actuación se concibe como un reflejo externo de unas normas y valores que sustentan la estructura interna de la Unión, y que resultan fundamentales para su propia identidad. Tal protección se ha llevado a cabo a través de diferentes instrumentos. Algunos son de naturaleza eminentemente interna, como el Marco Estratégico de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia (2012) o el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la democracia (actualmente en vigor para el período 2020-2024)⁷⁴. Otros son empleados en las relaciones con otros Estados, por lo que tienen un carácter más externo: es el caso de las cláusulas de respeto a los Derechos Humanos incluidas en acuerdos comerciales y en proyectos de cooperación al desarrollo, que condicionan su cumplimiento por parte de la Unión al respeto de los citados derechos por la otra parte, o los diversos diálogos desarrollados en relación con esta materia⁷⁵. Por su mayor impacto en la práctica de nuestros países socios en materia de Derechos Humanos, estos últimos requieren un análisis más exhaustivo.

En primer lugar, la cooperación al desarrollo constituye una poderosa herramienta de promoción de nuestros valores fundamentales más allá de nuestras fronteras. Así lo indicó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2014⁷⁶ al afirmar que esta política de la Unión «no se limita únicamente a las medidas dirigidas a la erradicación de la pobreza, sino que también debe perseguir los objetivos establecidos en el artículo 21, apartado segundo, del Tratado de la Unión Europea». Además, el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017) establece que tanto la Unión como sus Estados miembros deben desarrollar sus políticas de cooperación para el desarrollo manteniendo un «enfoque basado en los Derechos Humanos» (HRBA, por sus siglas en inglés), situando su protección al mismo nivel de importancia que otros objetivos tradicionales como la erradicación de la pobreza. En el marco de la política de desarrollo, el principal mecanismo de

⁷⁴ El Plan de Acción establece que la UE y los Estados miembros deben llevar a cabo una acción coordinada para la promoción de los DDHH, y atribuye un papel fundamental a tal fin al Representante Especial de la UE para los DDHH, competente para dotar de mayor visibilidad y coherencia a las políticas de DDHH.

⁷⁵ WOUTERS, J. y MÜLLER, G. (2022), «La promoción de los Derechos Humanos en el extranjero por la Unión Europea: el caso de América Latina y el Caribe», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 91.

⁷⁶ C-377/12 (2014), Comisión c. Consejo, párrafo 37.

actuación utilizado por la Unión para la promoción de los Derechos Humanos consiste en condicionar la asignación de ayuda oficial al reconocimiento de los mismos, pudiendo restringir esa ayuda en caso de vulneración (lo que supone una especie de sanción) o incrementar los flujos financieros, en caso de que se produzcan avances en la materia (tratándose entonces de una condicionalidad positiva). También está condicionada la concesión de ayuda humanitaria europea, aunque, al igual que ocurre en el caso de la política de cooperación para el desarrollo, esta no es una competencia exclusiva de la Unión. Por ello, los Estados miembros desarrollan su propias políticas de cooperación para el desarrollo, pudiendo reforzar o debilitar el efecto de la condicionalidad aplicada por Bruselas en sus relaciones con sus países socios de cooperación.⁷⁷ En cualquier caso, a lo largo de las últimas décadas muchos países latinoamericanos que recibían fondos de ayuda al desarrollo se han «graduado»⁷⁸, por lo que los países miembros de la Unión han reducido notablemente los flujos de ayuda al desarrollo canalizados hacia aquella región. Por ello, convendría que la Unión y sus Estados miembros superaran el concepto de «graduación» como criterio para decidir a qué países envía ayuda oficial al desarrollo y optaran por criterios más flexibles, que permitan determinar de forma gradual qué Estados requieren un mayor o menor volumen de ayuda⁷⁹.

En segundo lugar, Bruselas puede hacer uso también de la política comercial común como instrumento de promoción de los Derechos Humanos. Así lo prevé el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que la política comercial común se desarrollará de acuerdo con los principios y objetivos de la política exterior de la Unión, recogidos en el art. 21 del TUE, y entre los que se encuentra el respeto por los DDHH. Esta actuación puede tener lugar tanto en el plano multilateral como bilateral, haciendo uso también de la condicionalidad. A escala multilateral, Bruselas puede condicionar los acuerdos relativos al Sistema de Preferencias Generalizadas al reconocimiento de los Derechos Humanos por parte de los Estados beneficiados, y en el plano bilateral puede hacer lo propio con los acuerdos de libre comercio e inversión celebrados con países o grupos de países concretos. Mediante esta condicionalidad, la UE puede aliviar las externalidades negativas que produce la liberalización comercial en materia de Derechos Humanos, particularmente en materia de derechos laborales o sanitarios. Así, Bruselas ha celebrado acuerdos de asociación y libre comercio con la mayoría de países de América Latina y el Caribe, y muchos de ellos contienen capítulos y cláusulas en virtud de los cuales la aplicación del acuerdo queda en todo momento condicionada al respeto de los Derechos Humanos por parte del país socio de que se trate. Dos ejemplos recientes de este tipo

⁷⁷ WOUTERS, J. y MÜLLER, G., *op. cit.*, p. 92.

⁷⁸ Han dejado de ser países de renta baja para convertirse en países de renta media, por lo que ya no son considerados por el CAD de la OCDE como posibles receptores de ayuda oficial al desarrollo.

⁷⁹ WOUTERS, J. y MÜLLER, G., *op. cit.*, p. 94.

de cláusulas pueden encontrarse en el mencionado Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, que prevé la posibilidad de suspender la aplicación del acuerdo si se producen vulneraciones graves de los Derechos Humanos en la isla, y en el Acuerdo de Asociación Estratégica UE-MERCOSUR, que ofrecerá un sólido marco para abordar cuestiones relativas a los DDHH, particularmente de las comunidades indígenas que residen en entornos naturales amenazados.⁸⁰ No obstante, cabe destacar que algunos países europeos consideran que el acuerdo necesita incorporar mecanismos más sólidos de garantía de los Derechos Humanos, así como en materia de sostenibilidad⁸¹.

Una tercera herramienta europea de gran impacto para la promoción de los Derechos Humanos es el desarrollo de diálogos políticos permanentes o periódicos con los países socios. Bajo la dirección del SEAE, la Unión Europea mantiene este tipo de diálogo con más de 60 países y agrupaciones regionales, lo que le permite llevar a cabo un eficaz intercambio de experiencias y buenas prácticas en este ámbito. En el caso de América Latina y el Caribe, Bruselas participa de forma activa y regular en diálogos de alto nivel sobre DDHH con países como México y Brasil, con el fin de promover su protección a escala bilateral. También se ha comprometido la Unión⁸² a impulsar este diálogo a escala multilateral, en el seno de organismos como la Organización de Estados Americanos o el Sistema Interamericano de DDHH, con los que discute cómo mejorar la protección de los DDHH en América Latina, qué estándares comunes deberían existir en este ámbito, y cómo puede financiarse a las instituciones y los grupos de la sociedad civil dedicados a su promoción y defensa. También cuenta con una gran relevancia el diálogo en materia de Derechos Humanos en las cumbres UE-CELAC, que han permitido identificar posibles áreas de cooperación a tal fin⁸³.

En cuarto lugar, la Unión Europea se ha mostrado tradicionalmente muy favorable a mantener una intensa relación con la sociedad civil, tanto europea como de los países latinoamericanos, como elemento fundamental de su política de promoción de los Derechos Humanos. A tal fin, Bruselas ha tratado de desarrollar mecanismos de consulta con ONGs dedicadas a la defensa de tales derechos, como las reuniones informativas en las que las delegaciones de la Unión explican y difunden los diferentes instrumentos europeos de protección de los mismos, o

⁸⁰ *Ibid.* p. 94.

⁸¹ LUCIANO, B.T. y PASQUARIELLO, K.L. (2019), «The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations», en *European Politics and Society*, vol. 20, Londres, Routledge, pp. 591-608.

⁸² Dicho compromiso ha quedado plasmado en documentos como la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante Mogherini adoptada a tal fin en 2019.

⁸³ Ejemplo de ello es el Plan de Acción UE-CELAC de 2015, que recoge la protección de los DDHH como una prioridad en ámbitos como las migraciones, la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y la seguridad ciudadana.

los seminarios abiertos a la sociedad civil. También constituye una prioridad para la Unión la protección de activistas y defensores de los DDHH, objetivo al que se dedican instrumentos como el Programa de Derechos Humanos y Democracia, en el marco del actual Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación. Dicho programa ha introducido instrumentos como el Fondo de Emergencia para los DDHH o la plataforma Protect-Defenders.eu, que permiten dotar de apoyo a los defensores de los Derechos Humanos que se encuentran en situación de peligro y, de esta forma, evitar un mayor estrechamiento de los espacios de diálogo y reivindicación de la sociedad civil.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse una importante herramienta de protección de los Derechos Humanos por parte de la Unión Europea: el Régimen Global de Sanciones por vulneraciones de los DDHH (también conocido como «Ley Magnitsky Europea»⁸⁴), creado en 2020. Este mecanismo permite que el Consejo adopte por unanimidad, a propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante, sanciones a las personas físicas y jurídicas responsables de la comisión de crímenes graves de Derecho Internacional (como el genocidio, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves de los Derechos Humanos) sin necesidad de aprobar un régimen jurídico específico para cada caso. Este nuevo instrumento de sanciones aún no ha mostrado su potencial a largo plazo para forzar un mayor nivel de cumplimiento de estos derechos, pero tiene una clara ventaja frente a los tradicionales regímenes de sanciones contra Estados: no producen efectos negativos no deseados contra la población civil⁸⁵.

4.2 Desafíos a la relación interregional en materia de Derechos Humanos

Por otra parte, la promoción de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe afronta una serie de desafíos específicos. En primer lugar, esta región ha venido otorgando en los últimos años una mayor prioridad a los Derechos Humanos denominados «de tercera generación», como el derecho al acceso a la cultura o a un medioambiente saludable⁸⁶. Estos son derechos de naturaleza colectiva, particularmente en el caso de los derechos de los pueblos indígenas, que

⁸⁴ La *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act* fue adoptada en 2012 por el Congreso de los Estados Unidos para sancionar a los ciudadanos rusos responsables de la detención y asesinato en prisión de Sergei Magnitsky, y fue seguida en 2015 de la adopción de la *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, que permite al Ejecutivo estadounidense sancionar a las personas responsables de violaciones de los DDHH en cualquier lugar del planeta.

⁸⁵ WOUTERS, J. y OVADEK, M. (2021), *The European Union and Human Rights: analysis, cases and materials*, Oxford University Press, p. 47.

⁸⁶ GRUGEL, J. y FONTANA, L.B. (2019), «Human Rights and the Pink Tide in Latin America: Which Rights Matter?» En *Development and Change*, vol. 50, Wiley-Blackwell, pp. 707-734.

han adquirido un extenso reconocimiento en las constituciones y la legislación vigente en la mayoría de países latinoamericanos. Por su parte, la Unión Europea mantiene un enfoque más liberal de los Derechos Humanos, otorgando una relevancia máxima a los tradicionalmente considerados de «primera generación» (aquellos surgidos con las revoluciones liberales desde finales del S.XVIII, como la libertad de expresión y el derecho de sufragio), así como a los de «segunda generación» (aquellos surgidos a partir de las oleadas revolucionarias del S.XIX, relacionados con la igualdad social, como el derecho al trabajo, a la educación o a la salud).

Estas diferencias de enfoque pueden llegar a constituir un desafío para las relaciones UE-ALC en materia de Derechos Humanos, en tanto que complican la elaboración de una agenda conjunta para la protección y promoción de los mismos y dan lugar a diferentes maneras de evaluar su nivel de protección. Estas divergencias pueden materializarse, por ejemplo, a la hora de evaluar el cumplimiento de las condiciones de su reconocimiento y garantía en los acuerdos comerciales y de cooperación al desarrollo, pues los Derechos Humanos de tercera generación tienden a ser disfrutados de forma colectiva, mientras que los de las generaciones anteriores requieren garantizar su protección de forma individual para cada ciudadano. Bruselas debe, por tanto, seguir trabajando con la sociedad civil y los gobiernos de los países socios latinoamericanos para consensuar una agenda conjunta que permita promover al mismo tiempo los Derechos Humanos que resultan prioritarios para cada uno de los bloques.

4.3 Una percepción desde Venezuela del papel de la UE en la promoción de la democracia y los Derechos Humanos en el país

Para comprender los anhelos y esperanzas de nuestros socios latinoamericanos de cara a la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, el autor de esta memoria se puso en contacto con académicos de diversos países de América Latina y el Caribe. En materia de DDHH cabe destacar la aportación de la Doctora Mayda Hočevár, Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela) y Directora del Observatorio de Derechos Humanos de dicha universidad, organismo que ha documentado numerosas vulneraciones de estos derechos cometidas en su país durante los últimos años.

Con el fin de contestar a mis preguntas relativas al papel de la UE en Venezuela, la Profesora Hočevár realizó una ronda de contactos con activistas y defensores de los Derechos Humanos en el país sudamericano que hicieron posible la elaboración de una nota con las principales percepciones que la actuación de Bruselas está generando allí. Las conclusiones son las siguientes:

- a) Actualmente el protagonismo de la UE en los diálogos entre el Gobierno y la oposición se encuentra por debajo de su potencial.
- b) Desde la expulsión de la Embajadora de la UE en Venezuela, Isabel Brillhante, han disminuido considerablemente los comunicados públicos de condena de situaciones de vulneración de Derechos Humanos y de los principios democráticos.
- c) Por lo que respecta a las actuaciones de apoyo en la promoción y protección de los DDHH, podría estar produciéndose una excesiva concentración de recursos financieros en organizaciones de Caracas, llegando a recibir estas en ocasiones los mismos recursos financieros de forma reiterada.
- d) Como consecuencia de lo anterior, se estaría produciendo una falta clara de intercambios con organizaciones pro-Derechos Humanos del resto de regiones del país.
- e) La Delegación de la UE en ocasiones no contesta las comunicaciones y no emite respuesta al envío de información relativa a posibles vulneraciones de los Derechos Humanos enviada por las organizaciones dedicadas a su defensa.
- f) Existe una cierta falta de información a las organizaciones de la sociedad civil acerca de la actuación de la UE en materia de Derechos Humanos, más allá de los encuentros formales que se realizan una vez al año en Caracas, y que consisten únicamente en una exposición sobre los mecanismos de comunicación incluidos en la página *web* y de los mecanismos de financiación a organizaciones de derechos humanos.
- g) No ha habido una gran participación de la delegación de la UE en Venezuela en la Misión de Determinación de Hechos sobre Venezuela (*Fact Finding Mission*) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, cuyos informes revelan la comisión de crímenes de lesa humanidad por parte del régimen de Maduro, ni en relación con los procesos activos que afectan a Venezuela en la Corte Penal Internacional.
- h) Si hay que resaltar un punto positivo, es que la UE organizó reuniones de la sociedad civil venezolana con representantes de Estados de la UE en relación con el Examen Periódico Universal 2022 realizado a la República Bolivariana de Venezuela.

Las conclusiones ofrecidas por el Observatorio no son, por tanto, muy positivas acerca del papel jugado por la Unión Europea en Venezuela en los últimos años. Si bien es cierto que Bruselas ha llevado a cabo una labor muy relevante de facilitación del diálogo entre el régimen y la oposición, así como de protección de los DDHH, buena parte del trabajo realizado no trasciende de forma eficaz a la opinión pública. Por ello, sería conveniente reforzar la actuación de la Unión Europea en la defensa de dichos derechos en aquellos países donde se encuentran más amenazados, como Venezuela, incrementando las vías de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a su defensa, de forma que puedan identificarse y satisfacerse en mayor medida sus necesidades de apoyo financiero y técnico. Al mismo tiempo, cabe impulsar la labor de comunicación que llevan a cabo las instituciones europeas, con el objetivo de divulgar mejor sus actuaciones en defensa de los principios democráticos y del respeto de los Derechos Humanos, e incrementar su impacto en la opinión pública.

Capítulo III

INTENSIFICAR LAS RELACIONES ECONÓMICAS. UN IMPULSO AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

1. La situación actual de las relaciones económicas euro-latinoamericanas

Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina son de gran relevancia, a pesar de que frecuentemente generan a ambos lados del Atlántico un cierto grado de insatisfacción en cuanto al aprovechamiento de su potencial. Para comprender su dinamismo, sus principales desafíos y sus perspectivas de futuro, conviene analizar tanto las relaciones financieras o de inversión como las relaciones de carácter comercial.

1.1 Las relaciones de inversión

Por lo que respecta a las relaciones económicas de carácter financiero, cabe destacar que los 27 Estados miembros de la Unión Europea mantienen un *stock* de inversión extranjera directa de casi 800.000 millones de euros en esa región, cantidad superior al conjunto de inversiones europeas en China, Japón, India y Rusia combinadas. Esta cantidad ha venido creciendo en los últimos años hasta la cifra actual, a pesar de que en los últimos tiempos lo ha hecho de forma más lenta, debido al estrechamiento de las relaciones económicas de los países latinoamericanos con China.⁸⁷

Además, las inversiones europeas en América Latina son de alto contenido tecnológico: la mayor parte de las mismas se destina a sectores como el digital (tecnologías de la información y la comunicación), la industria aeronáutica y au-

⁸⁷ FIERRO, L. (2022), «Relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», en *EU-LAC policy brief* n°3, Hamburgo, Fundación EU-ALC, p. 10.

tomotriz, las infraestructuras o las energías renovables, por lo que contribuyen eficazmente a la consolidación de un modelo económico más sostenible y digital en la región.

Por su parte, las inversiones de América Latina y el Caribe en la Unión Europea también son considerables, y han aumentado en los últimos años. Actualmente ascienden a unos 210.000 millones de euros, y se concentran en los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación, la construcción y las infraestructuras. Cabe subrayar, asimismo, que estos flujos de inversión se han visto intensificados por la celebración de tratados bilaterales de inversión entre la Unión y algunos países de América Latina y el Caribe. A fin de mantener e intensificar la tendencia creciente en las relaciones financieras entre ambos bloques sería conveniente mejorar el clima de inversión y el acceso a la financiación para las empresas inversoras europeas y latinoamericanas, de forma que estas puedan contribuir a la consolidación de un modelo económico circular y verde⁸⁸.

1.2 Las relaciones comerciales

Por su parte, las relaciones comerciales euro-latinoamericanas también se han fortalecido de forma constante durante los últimos años. Actualmente la Unión es el tercer socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, tras EE. UU. y China. Por su parte, América Latina es el quinto mayor socio comercial para Bruselas, solo superada por China, EE. UU., el Reino Unido y Suiza. En 2020, ambos bloques intercambiaron mercancías por valor de 176.000 millones de euros⁸⁹, mientras que el intercambio de servicios ascendió a un valor de 113.500 millones⁹⁰.

El comercio birregional, no obstante, afronta una serie de desafíos. En primer lugar, este se enfrenta a una competencia histórica con Estados Unidos, a la que se suma desde hace dos décadas la creciente presencia comercial de China en la región, que ha privado a la Unión de una cuota relevante de mercado en América Latina y el Caribe⁹¹. En segundo lugar, las negociaciones comerciales con los socios latinoamericanos han priorizado a los bloques regionales, lo que las ha vuelto tradicionalmente más complejas y ha complicado la renovación de

⁸⁸ JUNG ALTROGGE, T. (2021), «un nuevo ciclo en la cooperación euro-latinoamericana: valores compartidos e intereses», en *Documentos de Trabajo* nº 47, Madrid, Fundación Carolina, p. 11.

⁸⁹ El volumen de intercambio de mercancías alcanzó los 208.000 millones de euros en 2019, pero se redujo en un 16% en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19. América Latina y el Caribe, de hecho, registró sus niveles más bajos de exportaciones desde la crisis financiera global de 2008, al caer estas un 13%.

⁹⁰ Cifras proporcionadas por el Servicio Europeo de Acción Exterior en 2021.

⁹¹ En 1990, la UE era origen o destino del 24,8% de los intercambios comerciales con la región. En 2011 ya representaba únicamente el 13,7% de los mismos, según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de octubre de 2012.

los acuerdos comerciales celebrados. Esta estrategia se debe a que la UE ha tratado de fomentar la integración subregional dentro de América Latina y el Caribe desde la década de 1990, por lo que ha priorizado las negociaciones comerciales con las cuatro principales organizaciones subregionales de la zona: el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el Grupo de Centroamérica y el Cariforum. Como consecuencia, se han celebrado acuerdos comerciales con dos de estas agrupaciones (Centroamérica y el Cariforum), un acuerdo de libre comercio de carácter multilateral con tres países miembros de la Comunidad Andina (Colombia, Perú y Ecuador), además de un número considerable de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos, entre los que destacan aquellos celebrados con Chile y México. De esta forma, actualmente la UE mantiene acuerdos de libre comercio vigentes con 27 de los 33 países que integran la región de América Latina y el Caribe⁹². De ratificarse el acuerdo UE-MERCOSUR, esta cifra aumentaría hasta 31 Estados de ALC con acuerdos de libre comercio y asociación en vigor con la Unión Europea. Asimismo se encuentra en fase de negociación un futuro acuerdo comercial entre la UE y Bolivia, y no se han adoptado acuerdos de libre comercio con Cuba (país con el que sí existe un acuerdo de cooperación y diálogo político en vigor) ni con Venezuela. El acuerdo de asociación y comercio con los países ACP, por su parte, se encuentra en proceso de actualización post-Cotonú⁹³.

Otro factor que podría complicar una mayor intensificación de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y aquella región son las reticencias que existen en América Latina en relación con la liberalización de algunos de sus sectores industriales, aunque estas se han visto reducidas por varias circunstancias. Por un lado, ambos bloques mantienen una clara apuesta por el multilateralismo en la gestión de los flujos comerciales, por lo que organismos como la Organización Mundial del Comercio tienen la capacidad de facilitar la superación de estas reticencias e impulsar un creciente nivel de liberalización de los intercambios comerciales entre ambas orillas del Atlántico.

Por otro lado, la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas han demostrado la importancia para los diferentes Estados de garantizarse el acceso a los mercados internacionales y proteger las cadenas logísticas del comercio internacional en las que participan. Asimismo, mecanismos europeos de inversiones como el «Global Gateway» permitirán financiar la construcción o refuerzo de puertos, aeropuertos, redes de ferrocarriles y carreteras y otras infraestructuras fundamentales para la integración comercial⁹⁴. En este sentido, cabe añadir que todos los acuerdos de libre comercio celebrados con países de América Latina

⁹² GRIEGER, G. (2019), «El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe: panorama general y cifras», Servicio de Estudios para los Diputados del Parlamento Europeo, p. 8.

⁹³ FIERRO, L., *op. cit.*, p. 8.

⁹⁴ *Ibid.* p. 9.

y el Caribe, tanto bilaterales como multilaterales, deberían presentar mayores sinergias con los programas de cooperación financiera y técnica desarrollados por la Unión. Esta vinculación podría facilitar la celebración de acuerdos comerciales, por un lado y, por otro, la dotación de una mayor coherencia a todas las políticas de la Unión relacionadas con América Latina, particularmente aquellas que afectan al desarrollo socioeconómico de la región⁹⁵.

Asimismo, es necesario reconocer que para la propia Unión Europea también supone un reto mantener su tradicional postura favorable al libre comercio, dado el actual contexto económico global. Si China y EE. UU. continúan aplicando medidas proteccionistas y agresivas con los intereses económicos del resto de actores que participan en el comercio global, particularmente el ofrecimiento de ayudas de Estado a sus principales empresas, Bruselas se verá sometida a una enorme presión para participar en esa batalla estratégica y utilizar instrumentos arancelarios y no arancelarios para proteger sus propias industrias. Así lo reconoció la propia Presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, en un discurso pronunciado en el Colegio de Europa en Brujas, el 4 de diciembre de 2022, al afirmar que «la nueva política industrial asertiva de nuestros competidores requiere una respuesta estructural» y que «Europa siempre hará lo que sea mejor para Europa»⁹⁶. Sin embargo, si la mayor potencia defensora del libre comercio a escala global deja de serlo, la economía mundial en su conjunto podría verse afectada, pues ello minaría el sistema de comercio basado en reglas y la autoridad de la OMC, y abocaría al mundo a una ineficiente y costosa guerra comercial. Los países latinoamericanos constituyen, en ese sentido, aliados fundamentales para proteger el sistema de libre comercio basado en reglas, por lo que el estrechamiento de las relaciones con los mismos en este ámbito podría tener un impacto positivo en el conjunto de la sociedad internacional.

2. Los acuerdos a celebrar o renovar

Como se ha mencionado antes, un instrumento fundamental para impulsar la integración económica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe son los acuerdos de libre comercio celebrados con países y organizaciones de aquella región. Sin embargo, dichos acuerdos son de gran complejidad, por lo que en ocasiones se prolonga enormemente su proceso de ratificación o renovación. Entre estos acuerdos destacan tres de particular importancia, por lo que la diplomacia española realizará, previsiblemente, un esfuerzo considerable para lograr su ratificación o renovación durante la Presidencia española del Consejo, tal y

⁹⁵ JUNG ALTROGGE, T., *op. cit.*, p. 13.

⁹⁶ Discurso completo de la Presidenta von der Leyen en el Colegio de Europa (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7487).

como han confirmado al autor de esta memoria algunos funcionarios diplomáticos. Estos son el acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR, cuya ratificación representaría un gran éxito para España y el conjunto de la Unión, así como los acuerdos comerciales bilaterales renovados con Chile y México.

2.1 La ratificación del acuerdo UE-MERCOSUR

En primer lugar, la celebración del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR ha representado uno de los retos más importantes para la Unión Europea en materia comercial durante las últimas décadas. Dicha negociación fue originalmente triangular (pues EE. UU. había propuesto la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas / ALCA) y encontró su impulso inicial en las intensas tendencias globalizadoras que comenzaban a dominar el comercio mundial a finales de los años 90. Sin embargo, las negociaciones se vieron ralentizadas posteriormente por varios factores, principalmente por las discrepancias políticas entre los dos países miembros de mayor peso en el MERCOSUR: Argentina y Brasil⁹⁷. No obstante, también supuso un reto conciliar los diferentes intereses europeos y mercosureños en las diferentes rondas de negociación, pues la Unión ha buscado tradicionalmente una mayor liberalización de los intercambios de bienes industriales, mientras que los países del MERCOSUR muestran un mayor interés por el comercio de productos agropecuarios. Como consecuencia las negociaciones se estancaron, pues se habían convertido en una especie de juego de suma cero: de celebrarse el acuerdo los beneficios para una parte implicarían pérdidas para la otra⁹⁸.

Las negociaciones fueron retomadas en 2010, en el contexto de la VI Cumbre UE-ALC, que se celebró ese año en Madrid. Los países del MERCOSUR solicitaron a la UE un trato especial que tuviera en cuenta las diferencias entre ambos bloques en relación con su nivel de desarrollo, pero Bruselas consideró que dicho tratamiento privilegiado no era pertinente, puesto que los países mercosureños habían visto incrementado su desarrollo socioeconómico en los años anteriores⁹⁹.

En 2016 se inicia un nuevo ciclo de negociaciones y, finalmente, en 2019 se adopta un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques. Sin embargo, su ratificación afronta complejos desafíos. El contexto actual de crisis de la globalización y del sistema multilateral de libre comercio han generado tendencias proteccionistas en ambos bloques, y ha erosionado la capacidad de los foros internacionales

⁹⁷ SANAHUJA, J.A. (2022), *30 años de Mercosur: el reto de las tres transiciones, digital, social y verde, y las relaciones con la Unión Europea*, Madrid, Fundación Carolina.

⁹⁸ BEMBI, M., BIANCO, C. y COSTA, A. (2018), «El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo», en *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*, edición de mayo-julio de 2018, Buenos Aires, Universidad Nacional de José C. Paz, pp. 193-203.

⁹⁹ *Ibid.* p. 67.

les dedicados a la promoción del libre comercio para fomentar la conclusión de acuerdos como el de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR¹⁰⁰.

Así, en Europa diversos grupos de interés relacionados con la agricultura se oponen a que los países del MERCOSUR tengan un mayor acceso a los mercados agropecuarios europeos, pues estos cuentan con ventajas comparativas debido a los menores precios de producción en América del Sur. Por su parte, algunos países mercosureños presentan una fuerte reticencia a la liberalización de los intercambios de determinados productos industriales, por temor a incurrir en una mayor dependencia productiva y tecnológica. Consideran que ello podría llevarles a perder dinamismo en algunos sectores industriales de alta productividad en beneficio de otros más estancados, y que ello podría generarles una mayor vulnerabilidad externa.

Otra cuestión que ha generado relevantes reticencias a la hora de abordar la ratificación del acuerdo es el nivel de protección del medioambiente en los países del MERCOSUR y, por ende, la sostenibilidad de sus sistemas productivos y de los intercambios comerciales con los mismos. Particularmente preocupantes para los países europeos han sido los masivos incendios forestales que han provocado la destrucción de una amplia extensión del Amazonas en Brasil en los últimos años. Esta cuestión es particularmente importante desde que Bruselas comenzó a celebrar los tratados comerciales denominados «de nueva generación»¹⁰¹, que han incluido condiciones cada vez más estrictas de sostenibilidad y protección del medioambiente. Entre ellas, se encuentran la aceptación de compromisos de aplicación de convenios de la OIT relativos a la cooperación multilateral en materia medioambiental, compromisos de mantener altos estándares de protección ambiental y de los derechos de los trabajadores, y obligaciones de gestionar de forma sostenible los recursos naturales, atajar el comercio ilegal de especies protegidas y la deforestación, y cooperar en la protección del medioambiente mediante el impulso del comercio justo y una mayor responsabilidad social de las empresas¹⁰².

¹⁰⁰ VÁZQUEZ, M. (2022), «Comercio, sostenibilidad y derrotero de la negociación MERCOSUR-Unión Europea» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC p. 70.

¹⁰¹ Desde la adopción por la Unión de la estrategia comercial «Europa Global» en 2006 y el Tratado de Lisboa en 2009, la Política Comercial Común quedó sujeta definitivamente a la promoción de los principios y objetivos de la acción exterior europea. Este enfoque se ha aplicado desde entonces a todos los acuerdos comerciales celebrados (y que son conocidos como los acuerdos comerciales «de nueva generación»), por lo que estos deben contribuir a la consecución de los valores y objetivos de la Unión en materias como la protección del medioambiente, el respeto de los DDHH y la promoción de la justicia social.

¹⁰² MAURER DE SALES, M. y NITSCH BRESSAN, R. (2022), «Desarrollo sostenible y comercio: el acuerdo Unión Europea y MERCOSUR», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, pp. 76-80.

Los países latinoamericanos han mostrado tradicionalmente una postura defensiva ante las demandas de mayor sostenibilidad por parte de la Unión Europea y otros grandes actores del comercio global, puesto que sus economías dependen en gran medida de la explotación de recursos naturales y de determinados sectores que requieren un uso intensivo de energía. No obstante, esta percepción se ha ido modificando en los últimos años, particularmente tras la adopción de la Agenda 2030 en Naciones Unidas, de forma que sus prioridades medioambientales están cada vez más alineadas con las europeas.

Debido a la gravedad del obstáculo que supone la cuestión medioambiental para la ratificación del acuerdo UE-MERCOSUR, el autor de esta memoria contactó con la Profesora Aline Beltrame de Moura¹⁰³ para preguntarle acerca de las posibilidades de lograr un acuerdo en materia medioambiental. Según la Profesora Beltrame de Moura, se espera que el reciente cambio de Gobierno en Brasil facilite las negociaciones en torno a la ratificación del acuerdo, puesto que este podría ser más abierto a la comunidad internacional que el Gobierno de Jair Bolsonaro, y las cuestiones medioambientales constituirán una clara prioridad para el mismo. De hecho, tal y como resalta la profesora, el nuevo presidente, Lula da Silva, anunció en su primer discurso postelectoral su intención de alcanzar la «deforestación cero» en Brasil, y afirmó que «Brasil está de vuelta en el juego» en relación con la participación del país sudamericano en los principales asuntos de la agenda internacional. El cambio de actitud del Gobierno brasileño podría constituir un buen punto de partida para alcanzar unos estándares más exigentes en materia medioambiental que satisfagan de manera suficiente a los países de la Unión Europea, y que permitan la ratificación de uno de los acuerdos de libre comercio más ambiciosos del mundo, al comprender dos bloques habitados por 750 millones de personas en su conjunto.

De acuerdo con las fuentes diplomáticas consultadas, la ratificación del acuerdo con el MERCOSUR durante la Presidencia española del Consejo es una tarea complicada, en tanto que las reticencias acerca del mismo son todavía considerables a ambos lados del Atlántico. No obstante, no es imposible lograr la ratificación del mismo gracias a la adopción de una declaración que lo complete, puesto que la percepción generalizada entre dichos diplomáticos es que, si no se logra este objetivo durante la Presidencia española, el acuerdo podría ser desechado de forma definitiva. Ese escenario sería negativo tanto para la UE como para sus socios latinoamericanos, puesto que los grandes acuerdos de libre comercio permiten mantener alguna certidumbre en momentos de inestabilidad sistémica del sistema de comercio internacional (como el que actualmente vivi-

¹⁰³ Aline Beltrame de Moura es Profesora de Derecho Internacional en la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil) y coordinadora del Centro Latinoamericano de Estudios Europeos (LACES).

mos) y constituyen la base sobre la que podría reconstituirse la gobernanza del comercio global en el futuro¹⁰⁴.

2.2 La actualización de los acuerdos de la UE con Chile y México

También resulta prioritaria, por otro lado, la actualización de los acuerdos comerciales con Chile y México. Debido a que las negociaciones en este sentido se encuentran ya finalizadas, su ratificación es un objetivo cuyo cumplimiento es más factible durante la Presidencia española del Consejo que la del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR. Además, la creciente influencia de China en ambos países hace aconsejable acelerar los procesos de renovación de los mismos, tal y como defendió el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en 2021. No obstante, persisten algunos obstáculos de carácter técnico —por la dificultad de aplicar algunas normas europeas en México y Chile— y otros de naturaleza política, pues la pandemia global de COVID-19 ha reforzado la voluntad de numerosos países europeos de mantener su capacidad productora de alimentos, en lugar de delegarla¹⁰⁵.

En el caso de México, cabe destacar que es uno de los dos países considerados «socio estratégico» por la UE en América Latina (junto a Brasil) y que fue el primero en celebrar un acuerdo de asociación y libre comercio con los 27¹⁰⁶. En 2020, tras cuatro años de negociaciones, se adoptó la versión revisada del Acuerdo Global. La nueva versión del mismo permitirá eliminar la totalidad de los aranceles en los intercambios comerciales entre México y la Unión Europea, y convierte a México en el primer país latinoamericano que ha celebrado un acuerdo de protección de inversiones con Bruselas¹⁰⁷. Asimismo, el acuerdo incorpora nuevos compromisos en materia de protección del Estado de Derecho y sostenibilidad. La actualización del acuerdo refleja cómo puede afrontarse de forma eficaz el panorama internacional posterior a la pandemia de COVID-19: las negociaciones para la renovación fueron pragmáticas, lo que permitió actualizar el tratado de forma rápida y sin grandes obstáculos, y han introducido en el acuerdo algunas de las prioridades compartidas por las partes, como el objetivo de transformar la sociedad y el modelo productivo para hacerlos más resistentes y sostenibles. Las principales dificultades en la negociación se han producido en relación con las indicaciones geográficas, pues la Unión defendió en todo momento que se respetaran las 340 denominaciones de origen europeas, pero algunas causaron

¹⁰⁴ ÁLVAREZ, M.V. y ZELICOVICH, J. (2020), «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», en *Relaciones Internacionales*, vol. 44, UAM Ediciones, pp. 107-125.

¹⁰⁵ GÓMEZ ARANA, A., *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁶ El Acuerdo Global UE-México, que entró en vigor en el año 2000.

¹⁰⁷ Comunicación de la Comisión Europea «The EU and Mexico conclude negotiations for new trade agreement» (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_782).

problemas, como la del queso manchego, pues es de oveja en España y de vaca en México. También causa preocupación el bajo nivel de garantía de protección del medioambiente y los elevados índices de corrupción, si bien no han impedido la adopción de la nueva versión del acuerdo¹⁰⁸. Si los resultados del nuevo acuerdo, una vez ratificado, son tan positivos como los del acuerdo anterior, podría resultar interesante analizar con mayor exhaustividad por qué la relación política y comercial con México ha resultado tan beneficiosa a lo largo del tiempo. Logrando una mayor comprensión de las causas de dicho éxito, la relación UE-México podría servir como modelo para el desarrollo de las relaciones de la Unión con el resto de los países de América Latina y el Caribe¹⁰⁹.

Por lo que respecta al acuerdo de asociación y comercio con Chile, este fue firmado en 2002 y entró en vigor en 2005. Dicho documento incluye capítulos relativos no solo al diálogo político y los asuntos comerciales y arancelarios, sino también a la cooperación para el desarrollo, la transparencia, los servicios financieros y la resolución de disputas en materia comercial y de inversiones. Unos días antes de la entrega de esta memoria (el 9 de diciembre de 2022) concluyeron finalmente las negociaciones para la actualización del acuerdo Chile-Unión Europea, el Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile. Las principales dificultades en el proceso de negociación se han producido en materias como los servicios financieros, las indicaciones geográficas, la energía, las materias primas, las inversiones, la política de defensa comercial o la propiedad intelectual. El acuerdo renovado prevé la eliminación de prácticamente el 100% de los aranceles a las exportaciones europeas al país sudamericano, y otorga a la Unión un mayor acceso a ciertas materias primas fundamentales para llevar a cabo la transición ecológica y digital (como el cobre y el litio). Además, el acuerdo incluye un ambicioso capítulo sobre igualdad, a propuesta de la Comisaria Malmström, que podría extrapolarse a otros acuerdos en el futuro, así como disposiciones en materia de protección del medioambiente.

No obstante, el documento apenas ha introducido disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores y a la prevención de la corrupción, lo que ha provocado las principales críticas al mismo¹¹⁰. En cualquier caso, no se prevé que la ratificación del acuerdo vaya a producir efectos significativos sobre el empleo y los salarios en la UE o en Chile. Sí podría generar cambios en la distribución del empleo por sectores en Chile, con un aumento de hasta el 2,2% de los trabaja-

¹⁰⁸ GÓMEZ ARANA, A., *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁹ FABER, J.S., y AGUIRRE AVARIA, J.C. (2021), «Interregionalismo híbrido postrevisado: UE-Brasil, UE-México y UE-Chile» en (comp.) *El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, p. 70.

¹¹⁰ FURCHE, C. y CONTRERAS, R. (2013), *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*. Madrid, CEPAL y AECID.

dores en sectores como el del aceite vegetal, y una disminución de hasta el 2,9% en el sector industrial¹¹¹. Por ello, es previsible que las principales resistencias a la ratificación del acuerdo por parte de Chile provengan de ese último sector. A pesar de ello, resulta de gran interés para la Unión consolidar sus relaciones económicas con Chile, puesto que China domina cada vez más los intercambios comerciales con ese país¹¹², y Bruselas corre el riesgo de ver disminuida su presencia en un relevante socio tradicional, y del que proviene el 80% de sus importaciones de materias primas estratégicas como el cobre.

¹¹¹ FABER, J.S., y AGUIRRE AVARIA, J.C., *op. cit.*, p. 72.

¹¹² Chile fue el primer país de América Latina y el Caribe en suscribir un acuerdo comercial global con China. Ahora Chile provee el 25% de las importaciones chinas de cobre, y el comercio entre los dos países duplica al que se produce entre Chile y EE. UU. y entre Chile y la UE juntos.

Capítulo IV

AVANZAR HACIA UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

Finalmente, cabe analizar el tercer pilar fundamental de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: la cooperación para el desarrollo. La Unión es actualmente el mayor donante mundial de ayuda oficial al desarrollo, al representar el 56,5% de la AOD otorgada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. Sin embargo, Bruselas no lleva a cabo una acción común en este ámbito, dado que la política de cooperación al desarrollo es una competencia compartida (de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), por lo que esta constituye realmente una actuación «a 28»¹¹³. A pesar de ello, la cooperación europea ha producido —y continúa generando en la actualidad— un impacto muy positivo en los Estados de América Latina y el Caribe y sus respectivas sociedades, que perciben a la UE como uno de los actores más fiables y eficaces en esta materia. Actualmente, son varias las necesidades de cooperación de los países latinoamericanos a las que debe hacer frente la Unión Europea. En primer lugar, debe superarse el criterio de «graduación» para la asignación de la ayuda al desarrollo, de forma que se pueda continuar ayudando a aquellos países que ya no presentan un nivel de renta bajo, pero que aún sufren relevantes desequilibrios internos y un elevado nivel de desigualdad y pobreza. Por otro lado, Bruselas debe apoyar y acompañar a sus países socios latinoamericanos en la superación de los principales desafíos que afronta actualmente la humanidad, como el cambio climático o el aumento de la inseguridad y la desigualdad. Para lograr este segundo objetivo, resulta de gran interés para ambos bloques que Bruselas preste asistencia a sus países socios latinoamericanos en la doble transición verde y digital que buena parte de la comunidad internacional se dispone a llevar a cabo. Al mismo tiempo, no debe dejarse de prestar apoyo técnico a los países

¹¹³ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, É. (2019), «La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición», en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, nº 8/2019, Madrid, Fundación Carolina, p. 4.

iberoamericanos, que a menudo miran a Europa como fuente inspiración para la ordenación y gestión de algunos de sus organismos, agencias y servicios públicos. Cabe analizar, por tanto, las principales prioridades que debería seguir una transformación del modelo europeo de cooperación en América Latina.

1. Superar el concepto de graduación

La principal prioridad para la Unión y los países de ALC en materia de cooperación debería ser, por tanto, superar el actual criterio de graduación para la asignación de ayuda oficial al desarrollo¹¹⁴, y aplicar modelo de «desarrollo en transición». Esto se debe a que una aplicación estricta del criterio de graduación implicaría que muy pocos países de la región serían elegibles para recibir AOD europea, a pesar de que la mayoría de ellos aún presenta elevados niveles de desigualdad, pobreza, corrupción y vulnerabilidad económica. De hecho, en 2020 algunos países ya «graduados», como Brasil, Argentina o Perú, experimentaron una crisis económica más profunda que otros aún elegibles para recibir AOD, como Paraguay y Guatemala¹¹⁵. La Unión debe, por tanto, reforzar sus relaciones en materia de cooperación con América Latina mediante la aplicación de criterios de carácter transversal para determinar la necesidad de ayuda financiera y técnica de sus países socios latinoamericanos, como el TOSSD¹¹⁶.

Este cambio sería más compatible, además, con la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), hoja de ruta amplia, compleja y universal para el desarrollo sostenible que debe guiar por igual las transformaciones en los países de renta baja, media y alta¹¹⁷. A tal fin, podrían aplicarse criterios de elegibilidad para recibir ayuda al desarrollo a partir de *clusters* o grupos de países que afronten los mismos retos previstos en la Agenda 2030, y crear agendas temáticas de desarrollo en las que los países de ALC puedan participar independientemente de su nivel de renta. Este enfoque permitiría, junto con la aplicación de instrumentos de cooperación de carácter horizontal (particularmente políticas

¹¹⁴ El término «graduación» hace referencia al momento en el que un país de renta baja pasa a ser de renta media —según los criterios del Banco Mundial— y por ello deja de ser considerado como posible receptor de ayuda por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Como consecuencia de la graduación, toda la AOD entregada por los países desarrollados a los nuevos países de renta media deja de ser computada como tal, lo que desincentiva enormemente que los países donantes continúen aportando recursos financieros y técnicos a estos Estados.

¹¹⁵ REYES VELEZ, L., YEPES ESCOBAR, K.N. y ARÉVALO-RAMÍREZ, W. (2021), «Cooperación para el desarrollo en América Latina: de la graduación a la degradación», en *Observatory on European Studies* del Centro LACES.

¹¹⁶ El TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development) es el nuevo estándar de medida internacional que permite medir la cantidad de ayuda pública y privada recibida por los países en desarrollo para impulsar un modelo económico más sostenible, y que incluye las aportaciones financieras y técnicas realizadas a países de renta media.

¹¹⁷ SANAHUJA, J.A. y RUIZ SANDOVAL, É., *op. cit.*, p. 37.

de cooperación Sur-Sur y triangular) una contribución más efectiva de la Unión Europea al desarrollo socioeconómico de los países latinoamericanos, y reforzaría las capacidades nacionales de aquellos para aplicar políticas públicas eficaces que contribuyan a dicho desarrollo. Particularmente importante resulta la cooperación de carácter técnico, que debe ser ofrecida en mayor intensidad a través de diálogos multilaterales sobre políticas públicas, el intercambio de conocimientos y buenas experiencias y la cooperación en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación. A tal fin, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional de la Unión (IVDCI) ofrece algunas posibilidades para avanzar hacia este «compromiso innovador» previsto ya en el Consejo Europeo de Desarrollo Renovado, y se han creado mecanismos de financiación híbrida, como el Mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF) o el Mecanismo de Inversión en el Caribe (CIF). Esta nueva forma de asociación, consistente en la aplicación de criterios de desarrollo en transición, podría contribuir de forma efectiva a impulsar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y, en consecuencia, a que ambos bloques puedan afrontar juntos los grandes desafíos a los que hace referencia la Agenda 2030.

Cabe destacar, en ese sentido, que la Cooperación Española tiene mucho que aportar en la transformación de las relaciones UE-ALC en materia de cooperación para el desarrollo. De acuerdo con las fuentes consultadas en la AECID por el autor de esta memoria, España otorga una gran prioridad desde hace décadas a cuestiones como la igualdad de género, la gobernanza democrática, la protección de los Derechos Humanos (en particular, los de las personas LGTBI, los de las personas con discapacidad y los de los pueblos indígenas), la reducción de las desigualdades, el acceso al agua, la libertad de prensa y la apertura de espacios de diálogo para la sociedad civil. En estas cuestiones, la Cooperación Española está diseñando o aplicando interesantes programas que constituyen referentes para el conjunto de la cooperación europea, por lo que nuestro país recibe un volumen sustancial de fondos de cooperación delegada de la Unión.

A pesar de ello, es necesario convencer a los demás países miembros de la UE de la necesidad de dotar de una prioridad mucho mayor a América Latina y el Caribe en el diseño y la aplicación de sus políticas de cooperación al desarrollo. Para ello, España puede emplear tres argumentos durante la Presidencia del Consejo: uno de carácter político, y dos relacionados directamente con la cooperación. El argumento político consiste en que la Unión Europea no puede dar por hecha la relación privilegiada con América Latina, sino que debe cultivarla, puesto que potencias como China y Rusia han incrementado enormemente su influencia política y económica en la región durante los últimos años, impulsando incluso a los movimientos políticos locales que cuestionan el sistema democrático.

Por lo que respecta a los argumentos estrictamente relativos a la cooperación, puede afirmarse, por un lado, que América Latina continúa siendo una región con profundas desigualdades y bolsas de pobreza, por lo que requiere todavía de un elevado volumen de cooperación. Por otro lado, la cooperación al desarrollo resulta fundamental para atajar algunos de los desafíos más complejos que afronta la humanidad, como el cambio climático, y la región de América Latina y el Caribe representa un aliado fundamental, alineado en gran medida con la Unión Europea y sus Estados miembros, a la hora de consensuar y aplicar medidas orientadas a la prevención y solución de dichos desafíos, tanto a escala bilateral como en los principales foros multilaterales.

2. Afrontar juntos los retos de hoy: transición verde y transición digital

Junto al establecimiento de un nuevo modelo de cooperación más compatible con el «desarrollo en transición», el principal interés de la Unión Europea en materia de cooperación con América Latina está relacionado con la transición ecológica y digital que se encuentra en marcha en ambas regiones. A tal fin, la Comisión está dispuesta a realizar cuantiosas inversiones, a través de instrumentos como el *Global Gateway*, que le permitan competir de igual a igual con el resto de grandes potencias mundiales. Por lo que respecta a la transición ecológica, la UE está impulsando varios programas regionales para contribuir a la misma en América Latina y el Caribe y, de esta forma, coadyuvar a la prevención del cambio climático¹¹⁸. Entre estos programas se encuentran EUROCLIMA+, la Alianza Global GCCA+ y la Facilidad de Apoyo a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. A estos se añade el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible plus (EFSD+), que permite la obtención de financiación mixta para la realización de acciones verdes en sectores como la energía renovable, la movilidad urbana, el agua y el saneamiento o la conservación del entorno natural, y la financiación climática aportada por el Banco Europeo de Inversiones (que actualmente financia numerosos proyectos en América Latina). Asimismo, la Unión planea apoyar la transición de los países de ALC a un modelo económico más sostenible a través de la creación de iniciativas *Team Europe*, y buena parte de los flujos de AOD que dirige a la región (aproximadamente un tercio) tiene por objetivo contribuir a paliar el cambio climático.

En materia de transición digital, la Unión Europea está realizando considerables contribuciones financieras y de tecnología para reforzar la infraestructura digital en América Latina y el Caribe e incrementar así su nivel de conectividad

¹¹⁸ FIERRO, L., *op. cit.*, pág. 11.

de banda ancha. Además, algunas empresas europeas lideran el sector de las telecomunicaciones en esa región, como Telefónica (España), Orange (Francia) o Telekom (Alemania)¹¹⁹. Por otra parte, como ya se ha mencionado, desde verano de 2021 la UE y América Latina están conectadas por el cable submarino de alta velocidad *EllaLink*, enmarcado en la *Red Bella*, que permitirá conectar a unos 65 millones de personas en América Latina, y a más de 12.000 instituciones educativas y de investigación. Esta relación con América Latina en el plano digital se verá reforzada aún más con la constitución de una Alianza Digital UE-ALC, un mecanismo que permitirá integrar los intereses y capacidades de ambas regiones para superar de forma conjunta la brecha digital y lograr una transformación digital inclusiva. Estas dos transformaciones, la ecológica y la digital, resultarán fundamentales para continuar estrechando las relaciones euro-latinoamericanas en todos los ámbitos, y pueden alcanzar un resultado enormemente positivo con una gestión eficaz de los fondos del *Global Gateway*.

¹¹⁹ FIERRO, L., *op. cit.*, pág. 12.

Capítulo V

CONCLUSIONES

En definitiva, América Latina y la Unión Europea cuentan con una relación privilegiada que se ha estrechado enormemente durante las últimas tres décadas. Dicho vínculo, que se nutre de unas profundas raíces históricas y culturales, se ha consolidado sobre la base de valores e intereses comunes como la defensa de la democracia, los Derechos Humanos y el apoyo al multilateralismo como mejor instrumento de resolución de los desafíos globales.

Sin embargo, las relaciones entre ambos bloques podrían ser mucho más profundas e intensas que en la actualidad, pues presentan un gran potencial de desarrollo en todos los ámbitos. En los últimos tiempos, las diferentes prioridades en las agendas europea y latinoamericana, así como el impacto negativo de *shocks* globales como la pandemia de COVID-19 —y la crisis económica que la sucedió— han impedido aprovechar dicho potencial, y han difuminado la presencia europea en América Latina, lo que ha generado un cierto vacío y una sensación de abandono en los gobiernos y las sociedades de aquella región.

La Unión Europea debe, por tanto, dotar de un nuevo impulso a sus relaciones con América Latina, de forma que pueda recuperar la influencia perdida en la zona a manos de otras potencias como China y Rusia. Esto resulta fundamental por varios motivos: por un lado, los países socios latinoamericanos constituyen aliados naturales en la promoción de los valores políticos europeos, pero todavía requieren apoyo en su defensa y consolidación. Si la Unión da por sentada su influencia política liberal al otro lado del océano y no hace nada por reforzarla, su erosión podría dejar un vacío susceptible de ser colmado por una mayor influencia de potencias no democráticas y poco respetuosas con los Derechos Humanos.

Por otro lado, América Latina constituye un socio económico de primer nivel para la Unión Europea, y viceversa. Los países de aquella región son el origen de buena parte de las materias primas necesarias para llevar a cabo la transición

verde y digital, y la Unión Europea es todavía el principal inversor y donante de ayuda oficial al desarrollo para América Latina. Esta relación debe continuar estrechándose tanto a escala bilateral como multilateral, mediante la ratificación de acuerdos como los adoptados con el MERCOSUR, México y Chile.

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, durante el segundo semestre de 2023, constituirá una oportunidad óptima para llevar a cabo una ofensiva comercial y diplomática que sienta las bases para un desarrollo mucho más intenso de los vínculos entre ambos bloques. Como diría el Alto Representante Josep Borrell, «el año que viene tiene que ser el año de Latinoamérica para la Unión Europea».

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, M.V. Y ZELICOVICH, J. (2020), «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», en *Relaciones Internacionales*, vol. 44, UAM Ediciones.

AYUSO, A. (2017), «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba», en *Colección Monografías CIDOB 2017*, Barcelona, CIDOB.

BEMBI, M., BIANCO, C. Y COSTA, A. (2018), «El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo», en *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*, edición de mayo-julio de 2018, Buenos Aires, Universidad Nacional de José C. Paz.

BORGES JUNQUEIRA, C.G, CARVALHO NEVES, B. Y SILVEIRA DE SOUZA, L.E., (2020), «Regionalismo sul-americano nos anos 2020: O que esperar em meio às instabilidades políticas?» en revista *Tempo do Mundo* vol. 23.

BORRELL, J. (2020), «América Latina-Europa, la Otra Relación Transatlántica», *Análisis Carolina*, 51/2020.

CAMISAO, I. Y LUCIANO, B.T. (2022), «Desafíos para la Democracia en la Unión Europea», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

CARVALHO NEVES, B., (2021), «Belt and Road Initiative: a infraestrutura como plataforma de expansão da atuação da China na América Latina» en el blog *Observatório de Regionalismo* (en línea: <http://observatorio.repri.org/2021/05/04/belt-and-road-initiative-a-infraestrutura-como-plataforma-de-expansao-da-atuacao-da-china-na-america-latina/>).

CAETANO, G. Y HERNÁNDEZ NILSON, D. (2022), «Horizontes Geopolíticos de la protección internacional de la democracia en Latinoamérica y el Caribe» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

CAETANO, G. Y POSE, N. (2020), «La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales», en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, nº 41, Madrid, Fundación Carolina.

FABER, J.S., Y AGUIRRE AVARIA, J.C. (2021), «Interregionalismo híbrido postrevisado: UE-Brasil, UE-México y UE-Chile» en (comp.) *El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

FIERRO, L. (2022), «Relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», en *EU-LAC policy brief* n° 3, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

FURCHE, C. Y CONTRERAS, R. (2013), *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*. Madrid, CEPAL y AECID.

GÓMEZ ARANA, A. (2022), «Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe», en SANAHUJA, J.A. (comp.) *«Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social»*, Madrid, Fundación Carolina.

GRATIUS, S. (2011), «EU Democracy Promotion in Latin America: more a tradition than a policy», en *European Foreign Affairs Review* vol. 16, Wolters Kluwer.

GRATIUS, S. Y FRENKEL, A. (2020), «EU-LAC relations after Brexit: Regionalism and Interregionalism à la carte», en *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, Londres, Routledge.

GRIEGER, G. (2019), «El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe: panorama general y cifras», Servicio de Estudios para los Diputados del Parlamento Europeo.

GRUGEL, J. Y FONTANA, L.B. (2019), «Human Rights and the Pink Tide in Latin America: Which Rights Matter?» En *Development and Change*, vol. 50, Wiley-Blackwell.

GUERRA RONDÓN, L. (2021), «Multilateralismo y Asociación Birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», *EU-LAC Policy Brief* n° 2.

HANDLIN, S., (2016), «Mass Organization and the Durability of Competitive Authoritarian Regimes: Evidence from Venezuela» en *Comparative Political Studies* vol. 49, SAGE Journals.

IOANNIDES, I. (2017), «The effects of human rights related clauses in the EU-Mexico Global Agreement and the EU-Chile Association Agreement: Ex-Post Impact Assessment», Parlamento Europeo.

JUNG ALTROGGE, T., (2021), «un nuevo ciclo en la cooperación euro-latinoamericana: valores compartidos e intereses», en *Documentos de Trabajo* n° 47, Madrid, Fundación Carolina.

KALDOR, M.H., (2003), «the Idea of Global Civil Society», en *International Affairs* vol. 79, Oxford University Press.

LUCIANO, B.T. Y PASQUARIELLO, K.L. (2019), «The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations», en *European Politics and Society*, vol. 20, Londres, Routledge.

MAURER DE SALES, M. Y NITSCH BRESSAN, R. (2022), «Desarrollo sostenible y comercio: el acuerdo Unión Europea y MERCOSUR», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

MAZZUCA, S. (2022), «Reconceptualizing democratization», en MANTILLA, S.; MUNCK, G. (comp.) «*La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*».

MONKIEWICZ, A. (2017), «Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?» en *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4, Lublin, UMCS.

MÜLLER, G. (2019), «The Euro-Latin America Parliamentary Assembly: constructing a common bi-regional agenda» en «*Social and Political Science*», Cheltenham, Edward Elgar Publishing Inc.

PASQUARIELLO, K.L.; BORGES, C.G.; CARVALHO, B. (2022), «Las Relaciones Transoceánicas entre América Latina y Europa en los últimos 30 años: identificando oportunidades y desafíos en el Siglo XXI», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

PIETIKÄINEN, D. (2020), «EU-Latin America: Reviving the Other Transatlantic Relationship», en blog *Friends of Europe*.

REYES VELEZ, L., YEPES ESCOBAR, K.N. Y ARÉVALO-RAMÍREZ, W. (2021), «Cooperación para el desarrollo en América Latina: de la graduación a la degradación», en *Observatory on European Studies* del Centro LACES.

RODRÍGUEZ PINZÓN, E.M. (2022), «América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo» en SANAHUJA, J.A. (comp.) «*Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social*», Madrid, Fundación Carolina.

ROMERO, A.F. (2022), «El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las relaciones entre la Unión Europea y Cuba», en *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, nº especial FC/EU-LAC (1) ES, Madrid, Fundación Carolina.

ROMERO, C.A. Y BENAYAS, G., (2018), «Venezuela: el ocaso de una democracia», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 233, Universidad Nacional Autónoma de México.

SEBASTIAO, D. Y PALMEIRA GUIMARAES, S. (2022), «Debate sobre los Principales Retos de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe y en la Unión Europea» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

SANAHUJA, J.A. (2022), *Relanzar las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social*, Madrid, Fundación Carolina.

SANAHUJA, J.A. (2022), *30 años de Mercosur: el reto de las tres transiciones, digital, social y verde, y las relaciones con la Unión Europea*, Madrid, Fundación Carolina.

SANAHUJA, J.A. Y RUIZ SANDOVAL, É. (2019), «La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición», en *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*, nº 8/2019, Madrid, Fundación Carolina.

SARTORI, G. (1997), *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

SMILDE, D. Y RAMSEY, G. (2019), «El difícil camino hacia adelante: Venezuela y el Grupo de Contacto Internacional», en *Análisis Carolina*, nº 3, Madrid, Fundación Carolina.

VÁZQUEZ, M., (2022), «Comercio, sostenibilidad y derrotero de la negociación MERCOSUR-Unión Europea» en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

WEIFFEN, B., (2020), «Stress factors and their impact on regionalism» en *«Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective»*, Londres, Routledge.

WOUTERS, J. Y MÜLLER, G. (2022), «La promoción de los Derechos Humanos en el extranjero por la Unión Europea: el caso de América Latina y el Caribe», en JEGER, E.; DURÁN, D.; LUCIANO, B.T. (comp.) *Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

WOUTERS, J. Y OVADEK, M. (2021), *The European Union and Human Rights: analysis, cases and materials*, Oxford University Press.

YOUNGS, R., YOUNGS, R. (2002), «The European Union and Democracy in Latin America», en *Latin American Politics and Society*, vol. 44, Cambridge, Cambridge University Press, p. 111.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Autonomía estratégica europea: avances,
oportunidades y contribuciones de España**

Alejandro Pasca García

Madrid, diciembre de 2022

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda de Ricardo Díez-Hochleitner Cousteau, colega de profesión. A él le agradezco todo su apoyo y sus puntos de vista.

Asimismo, quiero mostrar mi agradecimiento a mis compañeros y compañeras de Promoción por el apoyo personal y humano que me han brindado durante este tiempo de elaboración de la memoria.

RESUMEN

La «autonomía estratégica» europea no es un concepto nuevo. Sin embargo, en la actualidad, ocupa un lugar central en el debate político y público del viejo continente, especialmente después de que la pandemia del Covid-19 y la agresión rusa contra Ucrania pusieran de relieve las vulnerabilidades comunitarias en sectores estratégicos clave. Por ello, para algunos expertos, la Unión Europea sólo podrá consolidarse como una gran potencia internacional capaz de garantizar el bienestar de sus ciudadanos si logra materializar la idea de la autonomía estratégica. Para otros, no obstante, esta idea todavía requiere de una voluntad política de la que carecen los Estados miembros.

El objetivo de esta memoria es el de analizar el concepto de autonomía estratégica, la forma en la que esta se ha ido concretando durante los últimos años y la manera en la que España puede contribuir a su desarrollo. Para la elaboración de este trabajo se han examinado diversas fuentes escritas, desde textos académicos e institucionales hasta artículos periodísticos, pasando por informes y otras publicaciones tanto de órganos oficiales (Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior...) como de distintos *think tanks* (Carnegie Europe, Foundation for European Progressive Studies, Real Instituto Elcano...), todo ello buscando tener la perspectiva más amplia posible sobre el estado de la cuestión.

La conclusión que podemos extraer de esta memoria es que, durante los últimos años, las instituciones europeas han ido poniendo en marcha distintas iniciativas que, de facto, implican un avance en múltiples dimensiones hacia la autonomía estratégica abierta, sea esa o no la voluntad explícita de los Estados miembros. En el caso particular de España, podemos afirmar que nuestro país posee un gran potencial para favorecer el desarrollo de la autonomía estratégica abierta en, al menos, tres dimensiones: la energía, el pilar social y las relaciones con América Latina.

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción comunitario que se inició a partir de la segunda mitad del siglo XX ha ido atravesando diferentes fases hasta llegar a la creación de la Unión Europea (UE) tal y como la conocemos en la actualidad mediante la firma del Tratado de Maastricht en 1997 y sus sucesivas modificaciones, la última firmada en Lisboa en 2007. Durante este largo y complicado proceso se han ido dando una serie de debates acerca de la dirección que debía tomar el proyecto de integración y, en particular, acerca de las competencias que los Estados miembros debían atribuir a la Unión, todo ello teniendo en cuenta el contexto internacional del momento.

En la actualidad, la UE opera en un marco internacional cada vez más volátil, complejo e interdependiente. Además, se enfrenta al reto de fomentar el multilateralismo en un entorno en el que la preferencia por la acción unilateral de varios actores globales, incluido su aliado más cercano, Estados Unidos, es cada vez más evidente. Rusia es un actor que durante los últimos años ha desafiado en múltiples ocasiones al orden liberal internacional establecido, en particular a través de su anexión ilegal de la Península de Crimea en 2014 y de su agresión sobre Ucrania en 2022. A su vez, China también está desafiando al orden mundial actual mediante una política económica asertiva y una progresiva acumulación de infraestructuras estratégicas a nivel internacional. Así, dadas las tendencias geopolíticas, económicas, tecnológicas y culturales globales, que cambian rápidamente, y a la mayor fragmentación del orden multilateral, la UE se está viendo obligada a definir su propia posición en los asuntos internacionales.

En este contexto, la autonomía estratégica ha adquirido una importancia capital para el futuro del proyecto comunitario, de ahí la relevancia del tema elegido para esta memoria. Este concepto alude a la idea de que la UE necesita asegurar sus valores y sus intereses mediante fórmulas nuevas y más determinadas. Si reconocemos que en la actualidad la Unión presenta dependencias externas en áreas como la salud, las tecnologías digitales y la seguridad y defensa, entre otras,

entonces es necesario que las instituciones comunitarias desarrollen mecanismos que las neutralicen para garantizar la protección de sus intereses y los de sus Estados miembros. Más aún, el desafío para la UE en términos amplios es el de mantener el orden liberal internacional basado en el multilateralismo y el Derecho Internacional, pues es esencial para su existencia. En este sentido, es posible entender la autonomía estratégica como la capacidad de la UE para decidir y actuar de acuerdo con sus propias reglas, principios y valores. Esto significa que no existe contradicción alguna entre la búsqueda de una mayor autonomía europea y la promoción del multilateralismo, del respeto al Estado de derecho, de la democracia, de los Derechos Humanos y de la apertura del mercado, por parte de Bruselas. De hecho, se podría argumentar que una mayor autonomía estratégica europea es una condición previa para garantizar la promoción continua de estos valores e intereses comunitarios.

Por otro lado, la importancia de la cuestión de la autonomía estratégica se refleja en la extensa literatura sobre la materia que han ido produciendo a lo largo de los últimos años distintos actores de la sociedad, desde institutos de análisis hasta organismos oficiales y *think tanks*. Del mismo modo, para España este asunto es de gran trascendencia, de ahí que sea una de las prioridades de su Presidencia del Consejo de la Unión Europea del segundo semestre del año 2023. En efecto, nuestro país se ha mostrado en múltiples ocasiones como uno de los firmes defensores de la materialización de esta idea, y de manera particular, en su forma de autonomía estratégica abierta, noción que amplía el alcance de la autonomía a todas las dimensiones que afectan a la UE.

Esta memoria tiene como objetivo analizar el concepto de autonomía estratégica y la manera en la que se está materializando. Para ello, la hipótesis principal que aquí planteamos es la siguiente: más allá de los debates teóricos y de la existencia o no de una formulación estratégica clara para avanzar hacia la autonomía estratégica, esta idea ya se está poniendo en marcha de facto a través de distintas iniciativas comunitarias. A partir de esta base, el presente trabajo se estructura en tres capítulos diferentes. En primer lugar, se abordará el marco teórico relativo a la autonomía estratégica. Es decir, examinaremos qué entendemos por autonomía estratégica prestando especial atención al término «autonomía estratégica abierta», pues a raíz de la pandemia del Covid-19 y de la agresión rusa contra Ucrania está cada vez más presente en los debates sobre la materia. Además, España apuesta por esta variante del término. A continuación, estudiaremos la evolución que ha ido experimentando el concepto de autonomía estratégica a lo largo de los últimos años, pues lejos de estar aislado de la realidad, se encuentra fuertemente influido por los acontecimientos que ocurren tanto en la escena internacional como en la comunitaria. En segundo lugar, nos detendremos en las dimensiones más relevantes que afectan a la autonomía estratégica abierta, a saber, la segu-

ridad y la defensa, la economía y la tecnología, y la energía y el clima. En cada una de estas esferas analizaremos aquellas iniciativas particulares que suponen un avance hacia la autonomía estratégica y trataremos de identificar algunas de las oportunidades que se presentan para seguir avanzando en esa dirección. Por último, consideraremos la contribución que puede realizar España de manera concreta a la materialización de la autonomía estratégica abierta. Para ello hemos seleccionado tres áreas en las que nuestro país posee el potencial para marcar la diferencia: la energía, el pilar social europeo y las relaciones con América Latina.

Capítulo I

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: MARCO TEÓRICO

1. Concepto

La autonomía estratégica, en su acepción más básica, se refiere a la capacidad de la UE de actuar en diversas áreas o materias de manera autónoma sin depender de terceros países. Originalmente este concepto se empleaba únicamente en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), quedando limitado a este ámbito¹. No obstante, la vertiginosa evolución del panorama global y la evidencia de que no se puede seguir dando por sentado el orden liberal internacional construido a partir de la Segunda Guerra Mundial, están obligando a ampliar el horizonte de la autonomía estratégica a todas las dimensiones de las relaciones internacionales, como el comercio, la tecnología, la cultura o la diplomacia, entre otras. La capacidad de actuar de forma autónoma en todas estas dimensiones implica tanto la capacidad de decidir como la de ejecutar las decisiones de manera autónoma. Además, la autonomía estratégica no tiene que ver con la autosuficiencia, sino con los medios y las herramientas para reducir las dependencias externas en áreas consideradas estratégicas y donde estas dependencias podrían comprometer la autonomía. Todo ello mientras la Unión continúa cooperando con sus socios en un marco multilateral. En pocas palabras, podemos entender la autonomía estratégica como la habilidad de la UE para decidir y actuar según sus propias reglas, principios y valores.

¹ DACOVA, F. J. (2021), «European Strategic Autonomy: neither with you, nor without you», IEEE Analysis Paper 13/2021, p. 3 (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia_ENG.pdf).

2. Evolución histórica

La evolución histórica del concepto de autonomía estratégica europea puede dividirse en distintas fases, cada una de las cuales presenta una serie de particularidades. Mientras que entre los años 2013 a 2016 la autonomía estratégica hace referencia exclusivamente a la seguridad y a la defensa, entre 2017 y 2019 se centra en el modo en el que puede servir para defender los intereses europeos en un contexto geopolítico cambiante y más hostil hacia los valores que encarna la UE. Entre 2020 y 2021, la pandemia del Covid-19 propició una nueva aproximación al concepto de autonomía estratégica centrado en la reducción de la dependencia económica de Europa respecto del exterior. Por último, a lo largo de 2022, año marcado por la agresión rusa contra Ucrania, el alcance de la autonomía se ha ido ampliando a prácticamente todas las áreas políticas de la UE.

2.1 2013 – 2016: la autonomía estratégica como sinónimo de seguridad y defensa

Aunque los orígenes de la autonomía estratégica se remontan, al menos, a la Declaración de Saint Malo² de 1998, lo cierto es que la expresión «autonomía estratégica» apareció reflejada por primera vez en un documento oficial comunitario en diciembre de 2013, a saber, en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre la Política Común de Seguridad y Defensa³. En particular, el documento hace hincapié en la importancia que tiene la base industrial y tecnológica de la defensa comunitaria para el desarrollo de la autonomía estratégica.

En ese sentido, en su interpretación original, el adjetivo «estratégica» puede ser entendido prácticamente como sinónimo de «militar», de tal forma que la autonomía estratégica se comprende simplemente como la «habilidad de usar la fuerza militar de manera autónoma»⁴. Incluso dentro de una comprensión más amplia de la seguridad y defensa, la autonomía estratégica se entendía en relación con la utilización de los instrumentos de poder duro, tal y como quedó reflejado en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea del año 2016, en la que se afirma que la «autonomía estratégica es importante

² Declaración de Saint Malo (1998): el punto 2 de la Declaración de Saint Malo establece que «la Unión debe tener la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir utilizarlos y la disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales».

³ CONSEJO EUROPEO (2013): Conclusiones del 20 de diciembre de 2013, (en línea: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf).

⁴ BRUSTLEIN, C. (2018), «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», Éditoriaux de l'Ifri, 16 noviembre 2018, (en línea: <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility>).

para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras»⁵.

Por otra parte, la aprobación de la Estrategia Global reflejó la apuesta de las instituciones comunitarias por la idea de la autonomía estratégica. Sucesora de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, la revisión de 2016 se inscribía en un contexto caracterizado por la inestabilidad y las continuas crisis que se vivían en los territorios fronterizos del sur y del este de la UE como, por ejemplo, en el caso de Libia a partir de la intervención internacional en 2011 y en el caso de la Península de Crimea a raíz de su anexión ilegal por parte de Rusia en 2014. No obstante, la Estrategia de 2016 no proporciona una definición explícita de lo que significa la autonomía estratégica. En cambio, el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa, aprobado en 2016, sí proporciona una definición precisa: «implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario»⁶. Del mismo modo, el Plan también fomenta el desarrollo de iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente, que se analizará más adelante. Es decir, tanto la definición como las iniciativas a las que alude el Plan hacen referencia de manera casi exclusiva a la dimensión de la seguridad y defensa.

2.2 2017 – 2019: la autonomía estratégica en un contexto geopolítico inestable

Desde el año 2017, el escenario internacional se ha caracterizado por la vuelta parcial de la geopolítica, de la competencia entre grandes potencias, del proteccionismo y del nacionalismo. Todo ello representa un desafío para los intereses y los valores fundamentales de la UE, por lo que este nuevo contexto ha influido en el debate acerca de la autonomía estratégica. En efecto, la aparición de un entorno global más hostil hacia aquello que representan los 27 ha abierto un nuevo capítulo en el desarrollo de la autonomía estratégica, uno en el que términos como «geoeconomía» están cada vez más presentes⁷. Sea como fuere, Bruselas ha tenido que enfrentarse a la redefinición de sus relaciones con Londres tras el Brexit, al creciente proteccionismo de Estados Unidos y al expansionismo

⁵ SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2016), «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», (en línea: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016), Conclusiones del 14 de noviembre de 2016, «Implementation Plan on Security and Defence», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>).

⁷ DAMEN, M. e IGLER, W. (2019), «Free trade or geo-economics? Trends in world trade», Departamento Temático de Relaciones Exteriores, Parlamento Europeo, septiembre 2019, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA\(2019\)639306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA(2019)639306_EN.pdf)).

económico de China. Todo ello ha fomentado el debate en torno a la cuestión que aquí nos atañe. En ese sentido, en un artículo del Institut Français des Relations Internationales titulado «European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility»⁸, se define la autonomía estratégica como «la capacidad de establecer una visión propia de su papel en su vecindario y en el escenario mundial, de identificar objetivos políticos deseables y de diseñar e implementar planes destinados a lograrlos, incluso mediante el uso de la fuerza militar.»

Por su parte, el European Policy Centre publicó un artículo⁹ en 2019 en el que apremiaba a la UE a desarrollar la autonomía estratégica como si se tratara de un elemento central para el devenir del proyecto comunitario, pues la considera «la facilitadora necesaria para que los europeos tomen decisiones básicas sobre su futuro», más aún en un contexto en el que el enfrentamiento entre Estados Unidos y China lo permeará todo. Por ello, el artículo identificó la economía, la tecnología y la seguridad y defensa como las dimensiones principales que deben priorizarse en la construcción de la autonomía estratégica.

Por otro lado, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos del año 2016 también supuso un revulsivo en el debate sobre la autonomía estratégica europea. El proteccionismo en el cual se basó el programa político de la Administración Trump, resumido en la máxima «America first», no facilitó el desarrollo de unas relaciones constructivas con la UE. Por ello, autores como Luuk Van Middelaar¹⁰ afirman que la Administración Trump rompió con el «encanto narrativo» de la Alianza Atlántica. A pesar de que Estados Unidos y la UE continuaran siendo aliados estratégicos, durante este periodo las tensiones entre ambos fueron constantes: desde las amenazas lanzadas por Washington debido al impuesto a los gigantes tecnológicos que se discutió en Europa, hasta el reclamo para que los europeos aumentaran su gasto en defensa. Junto a ello, el unilateralismo por el que se caracterizó la política exterior de la Administración Trump favoreció la erosión del orden liberal internacional basado en el multilateralismo y el Derecho Internacional, lo cual va en contra de los intereses comunitarios. Este viraje estratégico de Washington también se hizo palpable en términos geográficos. Con el objetivo de frenar el ascenso de China, Estados Unidos puso el foco de atención en Asia y el Indo-Pacífico en detrimento del con-

⁸ BRUSTLEIN, C. (2018), «European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility», Éditoriaux de l'Ifri, noviembre 2018, (en línea: <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility>).

⁹ GREVI, G. (2019), «Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power», European Policy Centre, Discussion Paper, p. 19, (en línea: https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf).

¹⁰ VAN MIDDELLAR, L. (2021), «El despertar geopolítico de Europa», Le Grand Continent, 15 de abril, (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/>).

tinente europeo¹¹. No obstante, este giro de la política exterior estadounidense se encontraba presente ya desde la Administración Obama y su visión de «pivotar hacia Asia». Además, con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca parece mantenerse esta dinámica, a pesar de su mayor compromiso en el ámbito multilateral y del empleo de un tono más respetuoso con Europa. En definitiva, la actitud recelosa de Donald Trump hacia algunos países europeos y la nueva visión estratégica de la política exterior estadounidense subrayaron la importancia y la necesidad de apostar por la autonomía estratégica europea.

2.3 2020 – 2021: la autonomía estratégica y el Covid-19

La irrupción de la pandemia del Covid-19 en Europa a principios de 2020 también inició una nueva etapa en la evolución del concepto de autonomía estratégica. En particular, actuó como acelerador en el desarrollo del mismo. La pandemia ilustró de manera severa lo dependientes que se habían vuelto los países de la UE respecto de los productos que se fabrican en Asia, y más concretamente, en China. Mientras que en un primer momento esta dependencia se hizo patente en el caso de productos específicos como las mascarillas quirúrgicas, poco a poco se fue sintiendo en otras áreas relativas a la fabricación de productos farmacéuticos, de semiconductores e incluso de materias primas, entre otras. Las limitaciones comunitarias que se apreciaron en relación con la gestión de la pandemia del Covid-19 han puesto de manifiesto la falta de resiliencia de la industria europea cuando se trata de responder a un aumento de la demanda de un producto particular durante una situación de crisis. Así, la UE ha tomado conciencia del peligro que engendran las fuertes dependencias externas que presenta, de manera que la noción de la autonomía estratégica ha ido aumentando su importancia en el seno comunitario, especialmente en lo que se refiere a su concepción extensa con la inclusión de múltiples dimensiones como la comercial, la tecnológica o la industrial. En gran medida, esta dinámica es la consecuencia de los efectos negativos que sufrieron los Estados miembros debido a la ruptura de algunas cadenas de suministro globales¹². En ese sentido, en el año 2020 el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, y el Comisario Europeo para el Mercado Interior, Thierry Breton, publicaron un artículo de opinión¹³ en el que hacían un llamamiento a una Europa «unida, resiliente y

¹¹ TOCCI, N. (2020), «Autonomía europea y vínculo transatlántico: dos caras de la misma moneda», Revista Política Exterior, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/autonomia-europea-y-vinculo-transatlantico-dos-caras-de-la-misma-moneda/>).

¹² VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022), «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 65, p. 7 (en línea: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/DT_FC_65.pdf).

¹³ BORRELL, J. y BRETON, T. (2020), «For a united, resilient and sovereign Europe», Servicio Europeo de Acción Exterior, 8 de junio de 2022, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en).

soberana» y en el que vinculaban la escasez de suministros durante la pandemia del Covid-19 a la necesidad de que la UE fuera más resiliente e independiente. Más aún, desde la irrupción de la pandemia, algunos Estados miembros que hasta ese momento habían mostrado ciertos recelos respecto a la noción de la autonomía estratégica han mostrado su interés en participar en el debate, en particular, subrayando la necesidad de articular la reducción de dependencias externas con la economía abierta. En tal sentido, debemos destacar el non-paper publicado conjuntamente por España y Países Bajos en el que muestran su apuesta clara por el concepto de «autonomía estratégica abierta», que analizaremos en profundidad más adelante. En cualquier caso, a raíz de la pandemia del Covid-19, se ha generalizado una comprensión de la autonomía estratégica ligada a la gestión de las interdependencias que se han ido forjando con el avance de la globalización y ampliada a numerosos ámbitos que superan el meramente defensivo¹⁴.

2.4 2022: la autonomía estratégica y la agresión rusa contra Ucrania

La conmoción que ha supuesto la agresión rusa contra Ucrania ha devuelto el debate sobre la autonomía estratégica europea a la dura realidad y a la necesidad de reaccionar con acciones concretas y prácticas, abriendo así un nuevo capítulo en el desarrollo de esta idea. La dependencia de la UE respecto a Rusia en materia energética, en particular de gas y petróleo, es un aspecto clave de la economía comunitaria, de tal forma que la invasión rusa de Ucrania ha obligado a Bruselas a buscar alternativas geopolíticas para garantizar el suministro de estas fuentes de energía. En cuanto a ello, destaca el plan REPowerEU¹⁵, un plan presentado por la Comisión Europea en mayo de 2022 y cuyos elementos centrales los compone el ahorro de energía, la diversificación de las importaciones de energía y la aceleración de la sustitución de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables. Conviene tener en cuenta, no obstante, que mientras que el ahorro de energía y la menor dependencia externa de combustibles fósiles pueden profundizar la autonomía estratégica, el mayor uso de energías renovables y la diversificación de las importaciones podrían llegar a generar nuevas dependencias¹⁶.

Por otra parte, la agresión rusa contra Ucrania ha desencadenado una rápida y contundente respuesta por parte de los Estados miembros y de la UE en su con-

¹⁴ NTOUSAS, V. (2021), «Facing the risks: strategic autonomy in practice», The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls, nº 17, (en línea: https://progressivepost.eu/wp-content/uploads/PP17_INSIDE_WEB1-1.pdf).

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (2022), Comunicación del 18 de mayo de 2022, Plan REPowerEU, (en línea en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fe930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

¹⁶ DAMEN, M. (2022), «EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity», Briefing, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, p. 6, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)).

junto. Bruselas no solo ha lanzado distintos paquetes de sanciones contra Rusia, que incluyen la prohibición de acceder al sistema SWIFT a siete bancos rusos, el cierre del espacio aéreo comunitario a todas las aeronaves de ese país y sanciones individuales a políticos y oligarcas vinculados con el Kremlin, sino que también ha acordado la financiación de armamento ofensivo para Kiev con hasta 2.500 millones de euros¹⁷ en el marco del Fondo Europeo para la Paz¹⁸.

Al mismo tiempo, esta crisis ha supuesto una revitalización de la relación entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que para algunos autores demuestra que la apuesta por la autonomía estratégica no va en detrimento del mantenimiento de un vínculo transatlántico sólido y profundo¹⁹. En efecto, ambas organizaciones internacionales y sus Estados miembros se han alineado a la hora de adoptar medidas concretas para hacer frente a la invasión rusa de Ucrania, por lo que esta crisis está logrando restablecer el vínculo transatlántico que había quedado tan debilitado durante la Administración Trump. Por tanto, en la actualidad, Estados Unidos se percibe como un «poder europeo» plenamente comprometido con el viejo continente y no como un «poder en Europa»²⁰.

En definitiva, tanto la pandemia del Covid-19 como la guerra en Ucrania han sido cruciales en el debate acerca de la autonomía estratégica europea. Este hecho se refleja en la adopción de dos documentos por parte de las instituciones comunitarias. El primero de ellos fue adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 21 de marzo de 2022, y en él se aprueba la denominada «Brújula Estratégica»²¹, que dota a la UE de un plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de aquí a 2030. El segundo de ellos, la Declaración de Versalles adoptada por el Consejo Europeo informal celebrado los días 10 y 11 de marzo de 2022 en dicha ciudad, será en el que nos centraremos a continuación.

17 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022): «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: la ayuda de la UE a Ucrania asciende a 2 500 millones de euros», Comunicado de Prensa, 22 de julio de 2022, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/22/european-peace-facility-eu-support-to-ukraine-increased-to-2-5-billion/>).

18 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022), Comunicado de prensa, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/22/european-peace-facility-eu-support-to-ukraine-increased-to-2-5-billion/>).

19 SANAHUJA, J. A. (ed.) (2022), *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, pp. 201-204, Editorial: Fundación Carolina, mayo 2022.

20 MARS, A. (2022): «Biden gana la guerra diplomática en Europa», El País, 21 de marzo de 2022, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2022-03-21/biden-gana-la-guerra-diplomatica-en-europa.html>).

21 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022), «A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security», 21 de marzo de 2022, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>).

En marzo de 2022, los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros se reunieron en Versalles de manera informal para analizar la respuesta a la invasión rusa de Ucrania, en lo que ha sido denominado por algunos autores como una «cumbre estratégica»²². En la Declaración²³ acordada por los líderes europeos se puso de manifiesto la trascendencia que tiene la agresión de Rusia contra un país soberano como Ucrania para el devenir del proyecto comunitario y la necesidad de fortalecer ciertas dimensiones de las que adolece la Unión, todo ello bajo el prisma del refuerzo de la autonomía estratégica:

«La guerra de agresión rusa constituye un vuelco descomunal en la historia europea. [...] Ante el aumento de la inestabilidad, la competencia estratégica y las amenazas a la seguridad, hemos decidido asumir una mayor responsabilidad respecto de nuestra seguridad y adoptar nuevas medidas decisivas para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030. A este respecto, hemos abordado hoy tres dimensiones clave: a) el refuerzo de nuestras capacidades de defensa, b) la reducción de nuestra dependencia energética, y c) el desarrollo de una base económica más sólida.»

Como puede observarse, en la Declaración se emplea el término «soberanía europea» y no «autonomía estratégica», reflejo de la preferencia francesa por este término, tal y como puede constatarse en numerosas intervenciones del Presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron²⁴. Sea como fuere, tomando como base la Reunión en Versalles, Charles Michel, Presidente del Consejo Europeo, y Emmanuel Macron, declararon el inicio de una agenda para fomentar la soberanía europea en la que se incluyen numerosos elementos como la necesidad de aumentar tanto la independencia energética como el crecimiento económico europeo, pero en la cual el eje de la seguridad y defensa tiene un papel fundamental, pues Francia concibe la autonomía estratégica en gran medida en un sentido clásico. La determinación mostrada en la Declaración de Versalles ante la invasión rusa de Ucrania refleja la firme voluntad de los líderes europeos de avanzar

²² ANGHEL, S. y SABBATI, G. (2022): «Outcome of the informal European Council in Versailles on 10-11 March 2022», Briefing, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699496/EPRS_BRI\(2022\)699496_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699496/EPRS_BRI(2022)699496_EN.pdf)).

²³ CONSEJO EUROPEO (2022): «Declaración de Versalles», Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 10 y 11 de marzo de 2022, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

²⁴ Véase su discurso del 26 de septiembre de 2017 en la Universidad de París (MACRON, E. (2017) «Initiative for Europe – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic», (en línea: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf) y su discurso del 17 de abril de 2018 ante el Parlamento Europeo (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-republic-at-european-parliament.en>).

en la dimensión comunitaria de la defensa. Como ya ocurrió en otros momentos históricos a lo largo del proceso de construcción de la UE, una crisis está actuando de catalizador de las iniciativas que ayudan a materializar y profundizar el proyecto de integración, en este caso en particular, de la autonomía estratégica. Por ello, en un discurso durante el pleno extraordinario del 1 de marzo de 2002 del Parlamento Europeo para discutir sobre la invasión rusa de Ucrania, el Alto Representante, Josep Borrell, afirmó que estábamos asistiendo al «acta de nacimiento de la Europa geopolítica»²⁵.

3. Autonomía estratégica abierta

A lo largo de los dos últimos años, el concepto de «autonomía estratégica abierta» ha ido adquiriendo cada vez más protagonismo. Este término se ha ido perfilando a partir de distintos documentos e intervenciones llevadas a cabo, principalmente, por líderes europeos. En ese sentido, las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2020²⁶ recogen que «un objetivo clave de la Unión es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta». Por su parte, el comisario para el Mercado Interior, Thierry Breton, afirmó en un discurso de 2020²⁷ que «cuando hablamos de autonomía estratégica, o lo que a veces se denomina soberanía o resiliencia, no estamos hablando de aislarnos a nosotros mismos del mundo, sino de tener elecciones, alternativas y competencia. Supone evitar las dependencias no deseadas, tanto económicas como geopolíticas.» Es decir, tanto el Consejo Europeo como el Comisario del Mercado Interior conjugan la idea de la autonomía estratégica con la realidad comunitaria, que se caracteriza por la apertura al resto del mundo, pues la UE no es un proyecto que esté aislado de la comunidad internacional. De esta manera, la noción de autonomía estratégica abierta refleja la intención de Bruselas de avanzar hacia la reducción de dependencias no deseadas y al mismo tiempo de fomentar el libre comercio y el intercambio. Dicho de otro modo, la autonomía estratégica abierta se entiende como una fórmula cooperativa y de gestión de las interdependencias que se han ido creando con el avance de la globalización con el objetivo de evitar las lógicas de dependencia y de autosuficiencia²⁸.

Otro documento fundamental sobre la materia es el «Non-paper de España y Países Bajos sobre la autonomía estratégica mientras se preserva una economía

²⁵ BORRELL, J. (2022): Discurso ante el Parlamento Europeo, 1 de marzo de 2022.

²⁶ CONSEJO EUROPEO (2020): Conclusiones del 2 de octubre de 2020 (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf>).

²⁷ BRETON, T. (2020), «Speech by Commissioner Breton at the launch of the European Raw Materials Alliance», 13 de septiembre de 2020, Bruselas, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1776).

²⁸ NTOUSAS, V., *Op. cit.*

abierta»²⁹. En él, ambos países muestran su clara apuesta por la autonomía estratégica abierta:

«Los acontecimientos globales, incluida la crisis actual, marcan un punto de inflexión en el debate sobre la necesidad de que la UE y sus Estados miembros tengan la capacidad de tomar e implementar decisiones autónomas, preferiblemente en coordinación con sus socios globales, pero sin verse comprometidos por dependencias unilaterales. Más que nunca, es necesario llegar a un consenso sobre cómo fortalecer la autonomía estratégica abierta de Europa para hacer de Europa un actor global que sea resiliente y esté a cargo de su propio futuro. La autonomía estratégica no significa aislamiento o retroceso, sino una reformulación sobre cómo entender la soberanía, avanzando hacia la soberanía operativa, es decir, la capacidad de impulsar una agenda propia».

En el non-paper se analizan doce áreas políticas clave para contribuir a asegurar la autonomía estratégica de la UE, áreas que deben cubrir tanto la dimensión interna como la externa. Estas áreas son las siguientes: mercado único, transformación digital, innovación, política industrial orientada al futuro, capacidad de articular estándares internacionales, salud, energía y clima, migraciones, rol internacional del euro, fiscalidad internacional, PCSD, relaciones exteriores y multilateralismo. Por tanto, el concepto de autonomía estratégica abierta implica una notable ampliación temática con respecto a la noción clásica.

²⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA Y GOBIERNO DE PAÍSES BAJOS (2021), «Spain-Netherlands Non-Paper On Strategic Autonomy While Preserving An Open Economy», (en línea: <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy>).

Capítulo II

DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

Una vez analizado el concepto de autonomía estratégica y su evolución a lo largo de los últimos años, pasaremos a examinar algunas de las dimensiones más relevantes de las que se compone para conocer hasta donde se ha llegado en la materialización del mismo y cuáles son sus perspectivas de futuro. Es decir, nos centraremos tanto en los proyectos que se han puesto en marcha como en aquellas iniciativas que pueden fomentar la autonomía estratégica en beneficio de la UE y de sus ciudadanos. Para ello abordaremos la cuestión desde la perspectiva de la «autonomía estratégica abierta», noción que defiende España.

1. Seguridad y defensa

Como hemos visto anteriormente, la seguridad y la defensa son clave en el proceso de desarrollo de la autonomía estratégica, pues precisamente a partir de esta dimensión comenzó a discutirse esta idea. Aunque entre las décadas de 1950 y 1980 hubo diversos intentos de crear una política comunitaria en el ámbito de la seguridad y defensa a partir del denominado Plan Pleven³⁰, del Informe Davignon³¹ y del Acta Única Europea³², lo cierto es que hubo que esperar al Tratado de

³⁰ Plan Pleven: Plan encargado en 1952 al primer ministro de Francia, René Pleven, para la creación de una organización de defensa europea siguiendo el modelo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (<https://dpej.rae.es/lema/plan-pleven>). A pesar de los esfuerzos realizados, el Plan no llegó a materializarse.

³¹ Informe Davignon: en 1970 los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros crearon una comisión para que elaborara un informe sobre la futura política exterior de la Comunidad Económica Europea. Esta comisión estuvo compuesta por los seis directores de asuntos políticos de los respectivos ministerios y fue presidida por el belga Étienne Davignon. Los objetivos que recogió el Informe fueron los siguientes: «asegurar, por medio de información y de consultas regulares, una mejor comprensión mutua en los problemas de la política internacional y sembrar la solidaridad favoreciendo una armonización de los puntos de vista, la concertación de actitudes y, cuando pareciera posible y deseable, acciones comunes». Con ello se dio inicio a la cooperación política europea, antecesora de la actual Política Exterior y de Seguridad Común.

³² Acta Única Europea. Artículo 30.1: «Las Altas Partes Contratantes miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea». Artículo 30.6 a): «Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea

Maastricht de 1992 para que se estableciera la Política Exterior y de Seguridad Común, y al Tratado de Lisboa de 2007 para la Política Común de Seguridad y Defensa. Esta política está experimentando un desarrollo lento pero continuo. El impacto que está teniendo sobre los Estados miembros favorece que el ámbito de la seguridad y defensa se entienda como una cuestión comunitaria y no como una cuestión puramente nacional basada en la soberanía. Fruto de ello es la creación de la Agencia Europea de Defensa en el año 2004, un organismo intergubernamental cuya misión principal es la de impulsar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros para mejorar sus capacidades y fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa europea. Del mismo modo, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior en el año 2011 permite a la UE el despliegue de una política exterior más integrada a nivel comunitario.

A lo largo de los últimos años los países europeos han buscado fomentar la integración de sus sistemas defensivos, reducir las brechas que existen en relación con las capacidades, mejorar la base industrial europea y disminuir tanto la fragmentación como la duplicación de aspectos operativos. Así, se han ido consolidando una serie de proyectos y de iniciativas comunitarias que nos permiten constatar los avances que se han producido en el ámbito de la seguridad y defensa de la autonomía estratégica. A continuación, analizaremos algunas de las iniciativas más relevantes al respecto.

1.1 Brújula Estratégica

El 21 de marzo de 2022 el Consejo de la Unión Europea aprobó formalmente la denominada «Brújula Estratégica», un plan integral para reforzar la política de seguridad y defensa de aquí a 2030. Este documento debe servir de guía para definir las prioridades y los principales riesgos y desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. En ese sentido, no es casual que la Brújula Estratégica haya sido aprobada apenas unas semanas después del inicio de la invasión rusa de Ucrania, es decir, «en un momento en que presenciamos el regreso de la guerra a Europa» y «en un periodo marcado por una creciente competencia estratégica, complejas amenazas para la seguridad y un ataque directo al orden europeo de seguridad»³³.

La Brújula Estratégica se estructura a partir de cuatro pilares. El primero de ellos, titulado «Actuar», pretende aumentar la rapidez y la eficacia en la toma

permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad».

³³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022), «A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security», 21 de marzo de 2022, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>).

de decisiones y en la acción posterior que se determine, incluida la respuesta frente a una crisis fuera del territorio de la UE. A tal fin, se plantea la creación de «una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE que nos permitirá desplegar rápidamente una fuerza modular de hasta 5.000 militares que incluya componentes terrestres, aéreos y marítimos y los elementos de apoyo estratégicos necesarios». El segundo pilar, «Garantizar nuestra seguridad», busca mejorar las capacidades comunitarias relativas a la anticipación y respuesta ante las amenazas y los desafíos que debe hacer frente la Unión, impulsando, entre otros, la inteligencia y la ciberdefensa. El tercer pilar, «Invertir», refleja la voluntad de los Estados miembros de aumentar la inversión en defensa y de impulsar la innovación tecnológica para reducir las dependencias externas en este sector. Por último, el cuarto pilar, titulado «Trabajar de manera asociativa», plantea la necesidad de reforzar la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, la ONU y ASEAN, de desarrollar asociaciones bilaterales más personalizadas con países afines como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Noruega y Japón, entre otros, y de crear asociaciones adaptadas en los Balcanes Occidentales, los países vecinos del este y sur de la UE, África, Asia y América Latina.

Todos estos elementos que componen la Brújula Estratégica profundizan, de facto, el desarrollo de la autonomía estratégica europea en este ámbito concreto. Igualmente, dotan de coherencia al pilar de la defensa para reducir las dependencias de la UE y de los Estados miembros respecto de terceros países. Destaca en este sentido Estados Unidos, pues según distintas estimaciones proporciona aproximadamente el 50% del equipamiento y de las capacidades necesarias para poder llevar a cabo misiones como, por ejemplo, el reabastecimiento aéreo, la vigilancia, el comando y la ciberseguridad³⁴.

1.2 PESCO

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) es uno de los principales instrumentos previstos en el Tratado de la Unión Europea³⁵ para la ejecución de la PCSD. Esta iniciativa faculta a aquellos Estados miembros que decidan voluntariamente participar en ella, siempre y cuando «reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente»³⁶, a

³⁴ SANAHUJA, J. A., *Op. cit.*, p. 203.

³⁵ Artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea: Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43.

³⁶ Artículo 46.1 del Tratado de la Unión Europea: Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la coo-

coordinar sus políticas en el ámbito de la seguridad y defensa, las adquisiciones de material bélico y las operaciones sobre el terreno que se lleven a cabo. La diferencia clave entre la PESCO y otras formas de cooperación en esta materia es la naturaleza jurídicamente vinculante de los compromisos asumidos por los Estados miembros participantes.

Mediante la Decisión 2017/2315³⁷ del Consejo de la Unión Europea del 11 de diciembre de 2017 se estableció la PESCO y se fijó la lista de los Estados miembros participantes. En la actualidad forman parte de la PESCO todos los países que forman la UE salvo Malta y Dinamarca, si bien este último está considerando su participación tras unirse a la PCSD en julio de 2022.

La materialización de la PESCO supone en sí misma un avance hacia la autonomía estratégica y refleja la voluntad de los Estados miembros de comprometerse en una dimensión compleja como la defensa en la que alcanzar consensos no siempre es sencillo. Esta voluntad queda patente en la lista de 20 compromisos de carácter vinculante asumidos por los Estados participantes que figura en el Anexo a la Decisión del Consejo de la Unión Europea y de los cuales caben destacar los siguientes:

- Aumentar progresivamente a medio plazo el gasto de inversión en defensa hasta que este alcance el 20 % del gasto total de defensa.
- Aumentar la cuota del gasto dedicado a la investigación y a la tecnología en el ámbito de la defensa, a fin de que se acerque al 2 % del gasto total de defensa.
- Desarrollar la interoperabilidad de sus fuerzas.

A partir de esta lista de compromisos se puede observar que la PESCO es un instrumento ambicioso, ya que los Estados participantes no se centran exclusivamente en el incremento del gasto en defensa, sino que también centran sus trabajos, entre otros, en desarrollar la capacidad de despliegue de fuerzas y su interoperabilidad³⁸. La PESCO, por tanto, es un instrumento que favorece la articulación de la autonomía estratégica en la dimensión de la defensa.

peración estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

³⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017), Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>).

³⁸ CÓZAR, B. (2018): «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documen-

1.3 Industria de la defensa

La autonomía estratégica en materia de defensa exige el desarrollo de una base industrial europea. La habilidad que cultiven los Estados miembros para fomentar una industria tecnológica e innovadora fuerte y para asegurar la cadena de suministro de equipamiento defensivo es una condición básica para garantizar la capacidad de acción comunitaria. Esta, sin embargo, no es una tarea sencilla, pues las preocupaciones sobre la soberanía nacional que muchos Estados miembros vinculan a su industria dificultan la cooperación e integración que potenciarían una mayor capacidad de producción. Así lo señala la Revisión Anual Coordinada de Capacidades³⁹ en su primer ciclo completo de 2020: «el panorama de la defensa europea sigue estando fragmentado y carece de coherencia en varios aspectos». Para reducir estos déficits, el documento identifica tres áreas interrelacionadas en las que los Estados miembros deben realizar esfuerzos coordinados y continuos: gasto en defensa, planificación de defensa y cooperación en defensa. Una dimensión fundamental de todo ello, y que aquí nos ocupa, es el desarrollo de una industria común europea.

A partir de las distintas iniciativas que han hecho avanzar en la autonomía estratégica (PESCO, Agencia Europea de Defensa...) se ha podido clarificar de forma más precisa los medios que se necesitan para fortalecer las capacidades comunitarias en materia de defensa, lo que es esencial para coordinar la demanda de los Estados miembros y que tenga sentido un mercado común de la defensa⁴⁰.

En este marco, el Fondo Europeo de Defensa es una herramienta fundamental para que, mediante la aportación de recursos, la industria de la defensa a nivel comunitario desarrolle proyectos en igualdad de condiciones en un contexto competitivo y para que los Estados miembros colaboren en la creación de un tejido industrial integrado que potencie las capacidades de las empresas europeas. Por consiguiente, a través del desarrollo de un mercado europeo de la defensa, las empresas de los países que forman la UE podrán beneficiarse tanto a nivel económi-

to de Opinión 32/2018, pp. 8-9, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO32-2018_Coop-Estrcut-Perman_UE_SegyDef_BeatrizCozar.pdf).

³⁹ Revisión Anual Coordinada de Capacidades (CARD, por sus siglas en inglés): herramienta que sirve para proporcionar una visión general del panorama de defensa de la UE y facilitar la cooperación mediante la identificación de oportunidades de colaboración. Se basa en una revisión de los planes de defensa de los EM y tiene como objetivo mejorar la coherencia, sirviendo como guía para las actividades cooperativas de defensa. Se lleva a cabo siguiendo un ciclo bienal bajo la coordinación de la Agencia Europea de Defensa y con la participación del Servicio Europeo de Acción Exterior y del Estado Mayor de la Unión Europea. Tras un primer ciclo de prueba en 2018, en 2020 se ha llevado a cabo el primer ciclo completo.

⁴⁰ MARTÍ, C. (2021): «El Plan de Acción y el Fondo Europeo de Defensa tras el Covid-19. Su impacto sobre el sector de la defensa en los próximos años», Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Economía Industrial Núm. 420: Geoeconomía Industrial, pp. 89-93, (en línea: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/420/Marti%CC%81%20Sempere.pdf>).

co (reduciendo la cantidad de recursos que deben emplear de manera individual en actividades de investigación y desarrollo, evitando duplicidades) como a nivel de conocimiento (creando consorcios que reúnan a empresas de varios Estados miembros y pongan en común su experiencia).

La agresión rusa contra Ucrania ha actuado como revulsivo que ha acelerado la unidad comunitaria, también en el plano de la industria de la defensa. No es casualidad que en la Declaración de Versalles⁴¹ se estableciera como uno de los objetivos principales «el refuerzo de nuestras capacidades de defensa». Por ello, la guerra representa una oportunidad para impulsar algunas de las capacidades que identifica la Revisión Anual Coordinada de Capacidades del año 2020, a saber, un nuevo carro de combate, un buque de superficie de patrulla, la modernización de los sistemas del soldado, sistemas antidrones (C-UAS), la defensa del espacio y la mejora de la movilidad militar.

Sin embargo, la otra gran crisis de este periodo, la pandemia del Covid-19, está teniendo un impacto negativo sobre la industria de la defensa. Esto se debe a que la recesión económica y las necesidades presupuestarias para paliar los efectos de la crisis (gasto sanitario, seguros de desempleo...) está aumentando el endeudamiento de los Estados, que se están viendo obligados a reducir el gasto en aquellos sectores no considerados prioritarios, como es el caso de la defensa. Este hecho puede traducirse en una disminución de la inversión en proyectos de investigación relacionados con la defensa, en retrasos en la producción o en el deterioro de la producción en términos cuantitativos.

1.4 Socios en materia de seguridad y defensa

En los últimos años, Bruselas ha desarrollado asociaciones en el ámbito de la seguridad y defensa impulsadas en parte a partir de la Estrategia Global del año 2016. Este documento otorga gran importancia a varias asociaciones bilaterales y multilaterales en línea con la postura de la UE de fortalecer el multilateralismo y la cooperación internacional. Por norma general, las asociaciones en el campo de la seguridad y defensa se han centrado en tres áreas⁴²:

- Operaciones: cooperación con países para apoyar las misiones de la PCSD.

⁴¹ CONSEJO EUROPEO (2022): «Declaración de Versalles», Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 10 y 11 de marzo de 2022, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

⁴² MAJOR, C. y MARRONE, A. (2022): «Partnerships and european strategic autonomy: how to turn them into a win-win approach», Foundation for European Progressive Studies, Policy Brief, pp. 7-9, (en línea: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/Proof_4.7.22_Partnerships-and-European-Strategic-Autonomy.pdf).

- Organizaciones internacionales: cooperación con ONU, OTAN, UA y OSCE.
- Terceros Estados: asociaciones en temas específicos. Algunos ejemplos son la asociación con Albania -país candidato a la UE- para cooperar en ciberseguridad y los acuerdos institucionales firmados por Noruega, Suiza, Serbia y Ucrania para cooperar con la Agencia Europea de Defensa.

Todo ello ha llevado a que la UE sea capaz de configurar una extensa red de socios⁴³ bajo la convicción de que la cooperación con ellos es una fórmula fundamental de empoderamiento internacional.

Desde la década de 1990 Bruselas ha desarrollado partenariados tanto con los países vecinos como con aquellos geográficamente distantes pero esenciales para sus intereses, todo ello sin descuidar a las organizaciones regionales y multilaterales. Sin embargo, toda esta red de socios también revela que la UE ha tenido hasta ahora un pensamiento estratégico limitado en su enfoque de las asociaciones, algo que ha cambiado con la aprobación de la ya analizada Brújula Estratégica. Esta guía de actuación introduce una nítida diferenciación entre los distintos socios para hacer frente a las amenazas y a los desafíos comunes. De esta manera, el documento muestra que tanto los socios multilaterales (OTAN, ONU, OSCE y ASEAN) como los países con los que tiene valores e intereses compartidos (Estados Unidos, Noruega, Canadá, Reino Unido y Japón) son la prioridad de la UE, mientras que el resto del mundo, aunque goza de importancia, es secundario. En ese sentido, la invasión rusa de Ucrania y la pandemia del Covid-19, junto con los efectos económicos que se derivan de ellas, pueden interpretarse como una oportunidad para que los 27 tomen conciencia de la importancia de desarrollar asociaciones profundas con países y organizaciones de otras regiones del mundo, como es el caso de América Latina, que estudiaremos más adelante. Durante la última década, la tendencia principal de los Estados miembros ha sido la de elegir de manera individual a aquellos socios que mejor respondían a sus propios intereses en materia de seguridad y defensa, centrándose escasamente en la dimensión comunitaria. Esto puede deberse en parte a la unanimidad que exigen los tratados constitutivos de la UE cuando se trata de adoptar decisiones en materia de seguridad y defensa, y en parte a la mayor flexibilidad y eficacia que proporciona trabajar con grupos de países más pequeños. Pero el estallido de las crisis antes mencionadas, en particular la ucraniana, ha favorecido de manera notable la toma de conciencia entre los líderes europeos sobre la necesidad de articular una verdadera política común de defensa, es decir, sobre la necesidad de avanzar

⁴³ Véase la tabla del Anexo 1.

hacia la autonomía estratégica. Y es en este punto donde se abre una oportunidad para rediseñar la relación con la OTAN desde una posición común europea. Es posible desarrollar más sinergias en las áreas de capacidades, nuevas tecnologías y dominios operativos como el marítimo y el espacial⁴⁴. Cuando se trata de la gestión militar de crisis en regiones donde los intereses comunitarios estén en juego, desde África hasta Oriente Medio, la UE debe dar un paso al frente. La retirada de Estados Unidos de estas regiones hace poco probable que la OTAN fuera actuar de manera decidida en caso de necesidad, tal y como lo hizo entre 2001 y 2021. De hecho, algunas misiones desplegadas por la Alianza Atlántica están siendo lideradas en la actualidad por países de la UE, como es el caso de la misión en Iraq, cuyo mando ha pasado de Dinamarca a Italia en 2022⁴⁵. Es decir, Bruselas debe asumir que la estabilidad y la seguridad de estas regiones dependerán principalmente del compromiso de los Estados miembros, y solo podrá contar con el apoyo de la OTAN para aspectos particulares como puede ser la logística. Este es el marco en el que la autonomía estratégica europea podría implementarse mediante un enfoque en el que tanto la UE como la OTAN salieran beneficiadas.

1.5 Autonomía estratégica: su articulación con Estados Unidos y la OTAN

A la hora de analizar la autonomía estratégica europea es fundamental detenerse en el impacto que podría tener su materialización en la relación de la UE con la OTAN y con Estados Unidos. Los expertos en la materia que se sienten incómodos con la idea de la autonomía estratégica generalmente argumentan que los vínculos transatlánticos se debilitarían de manera preocupante. Para Benjamin Tallis, investigador del Centro de Seguridad Internacional de la Hertie School de Berlín, la incompatibilidad reside en el hecho de que la esencia de la OTAN consiste en conectar a los Estados miembros de la UE con Estados Unidos, lo contrario de lo que, según el autor, pretende la autonomía estratégica. Además, para Tallis, la invasión rusa de Ucrania ha demostrado que los europeos no pueden defender de manera efectiva su propio continente, por lo que es fundamental organizar su defensa a través de la OTAN⁴⁶. Otro argumento recurrente para oponerse a la consolidación de la autonomía estratégica en materia de defensa es que deben evitarse las duplicidades en aspectos operativos y de gasto de la UE y de la OTAN. Del mismo modo, iniciativas como la PESCO y el Fondo Europeo de

⁴⁴ SIMÓN, L. (2019): «EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power-Competition», The German Marshall Fund to the United States, Policy Brief n°28, pp. 2-3 (en línea: https://www.gmfus.org/sites/default/files/Simon%2520-%2520EU-NATO%2520Cooperation%2520-%252026%2520Nov_0.pdf).

⁴⁵ OTAN (2022): «Italy assumes command of NATO Mission Iraq», 10 de mayo de 2022, (en línea: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195106.htm).

⁴⁶ TALLIS, B. (2022): «Agenda Exterior: OTAN y autonomía estratégica europea», Revista Política Exterior, Artículo, 26 de mayo de 2022, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>).

Defensa son percibidas por algunas autoridades de Washington como una amenaza para la industria estadounidense de la defensa y como un gasto innecesario por parte de sus aliados⁴⁷.

Sin embargo, numerosos autores argumentan que la idea de la autonomía estratégica no solo no es incompatible con la OTAN, sino que de hecho es indispensable para reforzar la relación transatlántica⁴⁸. Es decir, solo si la UE tiene capacidad para actuar de manera autónoma podrá colaborar con Estados Unidos en la defensa del multilateralismo y de un orden internacional basado en leyes. La cuestión clave, por tanto, atañe a la redefinición del vínculo transatlántico y no a la compatibilidad o incompatibilidad de ambas organizaciones. En esta línea se sitúa el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, pues en una de las recomendaciones que se proponen en el documento «OTAN 2030: Unidos por una nueva era»⁴⁹, se indica que:

La OTAN y la UE deberían tratar de revitalizar la confianza y el entendimiento al más alto nivel (...). La OTAN debería dar la bienvenida a los esfuerzos de la UE hacia una mayor capacidad de defensa europea en la medida en que fortalezca a la OTAN, contribuya a una distribución de la carga transatlántica justa e involucre plenamente a los aliados que no pertenecen a la UE.

Sea como fuere, la existencia de valores que comparten la OTAN y la UE cobra más importancia que nunca frente a la asertividad de potencias que cuestionan el actual orden internacional. A pesar de los desacuerdos legítimos que puedan darse entre ambos actores, también existe un amplio consenso en cuanto a intereses y objetivos comunes, por lo que es posible establecer una suerte de división del trabajo. Por ejemplo, una UE con mayor capacidad de disuasión le permitiría asumir un papel más relevante en el viejo continente, lo que a su vez habilitaría a Washington a centrarse más en el área indo-pacífica. No obstante, determinar esta división del trabajo es una tarea compleja, ya que pueden existir discrepancias profundas en el seno del espacio transatlántico. Así, Estados Unidos se muestra enormemente preocupado por el rearme y la modernización de las fuerzas armadas chinas, lo que ha llevado a Washington a presionar para que la

⁴⁷ YOUNGS, R. (2021): «The EU's Strategic Autonomy Trap», Carnegie Europe, Artículo, 8 de marzo de 2021, (en línea: <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955>).

⁴⁸ VV. AA. (2021), «Autonomía estratégica europea e intereses de España», Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>).

⁴⁹ «OTAN 2030: Unidos por una nueva era»: elaborado por el Grupo de Reflexión designado por el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

OTAN se globalice. Pero, para la UE, aunque preocupada por la penetración de China en África, la naturaleza de este desafío es diferente⁵⁰.

En cualquier caso, sería conveniente redefinir la relación transatlántica para que la renovación de la OTAN y la materialización de la autonomía estratégica confluyesen. A tal efecto, algunos autores proponen la posibilidad de crear pasarelas decisorias operativas entre la OTAN y la UE para favorecer la eficiencia, evitar solapamientos y repartir de manera equilibrada las cargas económicas⁵¹. Es decir, el objetivo debería ser favorecer sinergias entre la OTAN y la UE que fueran compatibles con la autonomía estratégica europea y contribuyeran a reforzarla.

2. Economía y tecnología

Una de las dimensiones fundamentales de la autonomía estratégica abierta es la relacionada con la economía. La UE tiene la firme voluntad de seguir siendo un actor comercial abierto al mundo que busca asociaciones internacionales más profundas y compromisos multilaterales más amplios, por lo que para articular estas ideas con la autonomía estratégica necesita combinar un grado de independencia con distintos grados de interdependencia. Es decir, la autonomía no implica aislacionismo o proteccionismo económico. En esta línea se ha pronunciado Sabine Weyand, Directora General de Comercio de la Comisión Europea, al afirmar que «la autonomía estratégica abierta, como meta a la que aspiramos de nuestra política comercial, significa que estamos dispuestos como UE a trazar nuestro propio curso en los asuntos mundiales, la economía mundial y el comercio mundial de acuerdo con nuestros intereses y valores. Al mismo tiempo, se llama autonomía estratégica abierta para que esta idea no se asimile con autarquía o con encerrarse en uno mismo.»⁵²

Una de las mayores fortalezas que posee la UE en términos genéricos es su dimensión económica. En particular, la existencia de un mercado interior con 450 millones de consumidores es un gran activo con el que ejercer influencia sobre los demás, pues todos los países están dispuestos a ofrecer algo para poder acceder

⁵⁰ DACOBA, F. J. (2021): «European Strategic Autonomy: neither with you, nor without you», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis, 24 de marzo de 2021, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia_ENG.pdf).

⁵¹ RENEDO, Á. (2022): «Agenda Exterior: OTAN y autonomía estratégica europea», Revista Política Exterior, Artículo, 26 de mayo de 2022, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>).

⁵² SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2020): «EU Open Strategic Autonomy and the Transatlantic Trade Relationship», 17 de septiembre de 2020, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/eu-open-strategic-autonomy-and-transatlantic-trade-relationship_en).

a él. Por ello, la UE debe profundizar la vinculación que existe entre la política económica y comercial con la política exterior para aprovechar al máximo todas las ventajas competitivas de las que disfruta.

En la actualidad, la pandemia del Covid-19 y la guerra en Ucrania han golpeado duramente las economías europeas. Al mismo tiempo, la emergencia de nuevos centros de poder económico y el desarrollo de nuevas tecnologías están incrementando la presión competitiva a los actores económicos ya establecidos, lo que está llevando a una remodelación de las esferas de influencia económica. En este contexto volátil, sólo una UE unida podrá proporcionar beneficios a sus ciudadanos, pues todos sus Estados miembros son demasiado pequeños como para poder desempeñar un papel económico relevante en un mundo dominado por grandes potencias. A continuación, analizaremos algunos de los aspectos más destacados que atañen a la autonomía estratégica en su dimensión económica y tecnológica.

2.1 El papel internacional del euro

La adopción del euro en 1999 fue un hito clave en el camino de la UE hacia una mayor autonomía estratégica de facto. En esta dirección apuntan las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea del 29 de marzo de 2022, que identifica como uno de los ejes principales de la autonomía estratégica abierta «lograr que el euro tenga un mayor papel internacional, en particular mediante una unión económica y monetaria más sólida y profunda, así como el fomento del uso del euro y de los instrumentos denominados en euros a escala mundial»⁵³.

La influencia del euro en la escena internacional ha ido aumentando con el paso de los años. Hoy en día, el euro es la segunda moneda internacional más relevante⁵⁴. Además, según datos⁵⁵ de la Comisión Europea, 60 países están usando, usarán o vincularán su moneda al euro en los próximos años. No obstante, el contexto actual caracterizado por la emergencia de nuevos centros de poder económico y la competencia geoeconómica, destacando, en particular, el caso de China, hace que sea necesario garantizar el papel internacional del euro y desarrollar los mercados financieros de la UE. Distintas investigaciones proponen iniciativas para seguir promoviendo el uso del euro en el plano internacional,

⁵³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022): «Conclusiones del Consejo sobre la autonomía estratégica económica y financiera de la UE: un año después de la Comunicación de la Comisión», 29 de marzo de 2022, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6301-2022-INIT/es/pdf>).

⁵⁴ Véase la gráfica del Anexo 2.

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA (2019): «The international role of the euro», página web oficial, (en línea: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/open-strategic-autonomy/international-role-euro_en).

como, por ejemplo, fomentar un papel más destacado del euro en el comercio de materias primas⁵⁶.

Del mismo modo, para favorecer el papel del euro a nivel internacional y con ello potenciar la autonomía estratégica abierta sería recomendable completar la Unión Bancaria, un espacio esencial para proteger la estabilidad financiera comunitaria mediante la reducción de la fragmentación de los mercados bancarios y financieros de la zona euro. Asimismo, avanzar en la Unión de los Mercados de Capitales eliminaría las barreras que existen entre los inversores y las oportunidades de inversión⁵⁷, favoreciendo de ese modo una mayor actividad financiera y un mayor número de operaciones que involucren a más de un Estado miembro, lo que, a su vez, profundiza la integración comunitaria en esta materia.

2.2 Next Generation EU

Alcanzar un nivel ambicioso de autonomía estratégica abierta requiere de medios adecuados, y para ello el fondo Next Generation EU es una herramienta fundamental. En el contexto de crisis económica y sanitaria desencadenada por la pandemia del Covid-19, el Consejo Europeo aprobó el 21 de julio de 2020⁵⁸ la creación del Next Generation EU como fórmula para apoyar la recuperación de las regiones europeas más afectadas. Este programa tiene como objetivo recaudar recursos económicos elevando temporalmente el techo de los recursos propios de la UE al 2% de la renta nacional bruta comunitaria, lo que permite a la Comisión Europea pedir prestados hasta 750.000 millones de euros en los mercados financieros⁵⁹.

Estos fondos están siendo canalizados a través de programas europeos, garantizando así una respuesta comunitaria coordinada con los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. De esta manera, el Next Generation EU actúa como un instrumento anticíclico dando, además, un impulso al papel internacional del euro. Sin embargo, puesto que el programa es temporal, es posible que el incremento del potencial europeo en el largo plazo sea limitado.

⁵⁶ VV. AA. (2020): «On the path to ‘strategic autonomy’. The EU in an evolving geopolitical environment», Study, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, pp. 23-24, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)).

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA (2020): «COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES -- Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción», 24 de septiembre de 2020, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61042990-fe46-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF).

⁵⁸ CONSEJO EUROPEO (2020): Conclusiones, Bruselas, 21 de julio de 2020 (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

⁵⁹ CONSEJO EUROPEO (2020): Conclusiones, Bruselas, 21 de julio de 2020 (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

Por ello, para garantizar una posición favorable en el marco de la competencia global actual y un avance hacia la autonomía estratégica abierta, es fundamental que la UE refuerce áreas clave donde la acción comunitaria sea necesaria, eficaz y aporte valor añadido. En ese sentido, la recepción de dinero del fondo por parte de los Estados miembros se condicionó a la inversión nacional en lo que se denominó la «transición gemela», es decir, la transición ecológica y digital. Esta medida no sólo pretende modernizar la economía de la UE como un objetivo en sí mismo, sino también aumentar la resiliencia económica comunitaria frente a futuras crisis⁶⁰, reforzando, de nuevo, la autonomía estratégica por la vía de los hechos.

2.3 «Bizum europeo»

El 26 de octubre de 2022, la Comisión Europea publicó una nueva propuesta legislativa sobre pagos instantáneos con la que pretende expandir los medios de pago disponibles dentro de la UE, de tal forma que, junto a las transferencias de dinero tradicionales, puedan realizarse transferencias instantáneas. Esta iniciativa permitirá a los ciudadanos y a las empresas que tengan una cuenta bancaria en un país de la UE o del Espacio Económico Europeo enviar y recibir euros en cuestión de segundos a cualquier hora del día, de ahí que esta propuesta se conozca popularmente como el «bizum europeo». Esta propuesta tendrá un gran impacto en la ciudadanía europea, que podrá beneficiarse a diario de las ventajas que supone la posibilidad de realizar pagos inmediatos asequibles y seguros en toda la UE. De hecho, como afirma la comisaria de Servicios Financieros, Estabilidad Financiera y Unión de los Mercados de Capitales, Mairead McGuinness, «pasar de las transferencias al día siguiente a las transferencias en diez segundos es revolucionario y se puede comparar al paso del correo postal al correo electrónico»⁶¹.

Según la Comisión Europea, los principales objetivos de la propuesta sobre pagos instantáneos son la eliminación de barreras que impiden o dificultan ciertos pagos, como las tarifas por realizar transferencias, la promoción del comercio electrónico y del flujo efectivo para empresas y pymes, y el ahorro de costes para las empresas. Además, para los proveedores de pago, la propuesta creará nuevas oportunidades para la innovación al mejorar los incentivos para desarrollar aplicaciones de pago móvil, entre otras. Este aspecto es clave para el avance de la autonomía estratégica abierta en materia económica, ya que el desarrollo de este tipo de aplicaciones por parte de empresas europeas reduce la dependencia externa en este ámbito. Así lo reconoce la propia Comisión Europea en la propuesta

⁶⁰ DAMEN, M., *Op. cit.*

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA (2022): «Pagos: la Comisión propone acelerar la implantación de los pagos inmediatos en euros», Comunicado de prensa, 26 de octubre de 2022, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_6272).

al reiterar «la importancia de la estrategia de pagos minoristas y de la innovación digital en las finanzas como una forma de fortalecer el mercado único de servicios financieros y, por lo tanto, reforzar la autonomía estratégica abierta en los ámbitos macroeconómico y financiero.»⁶²

2.4 Global Gateway

En diciembre de 2021 la Comisión Europea presentó Global Gateway, una estrategia de conectividad global que busca fomentar una mayor autonomía y capacidad geopolítica de la UE en aquellas áreas en las que se está viendo superada por iniciativas de otras potencias, en particular la Belt and Road Initiative de China y la Build Back Better World de Estados Unidos. Global Gateway se materializará a partir del enfoque «Equipo Europa», que reúne a la UE y a sus Estados miembros, al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En conjunto, para el periodo 2021 – 2027, se movilizarán hasta 300.000 millones de euros para invertir en las distintas áreas del programa⁶³.

Así, Global Gateway se configura como un programa de inversión en infraestructuras y conectividad en distintos sectores, incluidos los sistemas digitales, de energía, de transporte, de salud, de educación y de investigación, mediante la creación de asociaciones por todo el mundo basadas en valores compartidos. Este último elemento es clave porque, en la actualidad, el compromiso con terceros países no solo es esencial para conseguir contratos y cuotas de mercado, sino también para garantizar la consecución de objetivos de desarrollo comunes en un momento en que la seguridad y la resiliencia son primordiales para la economía global y las cadenas de suministro.

Es decir, Global Gateway busca potenciar la influencia global de la UE mediante la exportación de estándares industriales, comerciales y legales europeos y mediante la creación de conexiones políticas y económicamente ventajosas más estrechas en África, Asia y América Latina. También pretende ofrecer una alternativa democrática y climáticamente neutra al Belt and Road Initiative de China y competir con la estrategia estadounidense Build Back Better World. Por tanto, este programa es una expresión clara de lo que supone el desarrollo de la autonomía estratégica europea.

⁶² COMISIÓN EUROPEA (2022): «REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro», 26 de octubre de 2022, (en línea: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/221026-proposal-instant-payments_en.pdf).

⁶³ COMISIÓN EUROPEA (2021): «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. The Global Gateway», 1 de diciembre de 2021, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030&from=EN>).

No obstante, algunos autores han señalado que la capacidad de Global Gateway para incrementar la autonomía estratégica europea podría ser limitada, pues existe la posibilidad de que Bruselas sea incapaz de competir con Pekín en algunas de las áreas de mayor interés debido a que China realiza inversiones prácticamente sin condicionalidad, algo generalmente atractivo para el Estado receptor⁶⁴. Frente a esto, la UE debe ofrecer alicientes para que los países elijan al programa comunitario en lugar de otros, y para ello es fundamental que el enfoque esté basado en el beneficio mutuo y las asociaciones igualitarias, teniendo siempre en cuenta la capacidad de los terceros países para gestionar y mantener la infraestructura de manera sostenible después de que se haya completado el proyecto.

En suma, Global Gateway representa una gran oportunidad para el fortalecimiento de la autonomía estratégica europea, pues si tiene éxito permitirá a la Unión ampliar su proyección como socio y/o aliado a terceros países.

2.5 Tecnología y digitalización

En el ámbito de la tecnología, la Comisión Europea ha identificado en su Plan de Acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial⁶⁵ del año 2021, una serie de tecnologías críticas para la autonomía estratégica abierta: productos digitales (inteligencia artificial, analítica avanzada y big data), infraestructura TIC (comunicaciones y redes seguras), infraestructura de datos (nube, espacios de datos y tecnologías cuánticas) y seguridad cibernética. No obstante, la propia Comisión ha avisado de la situación de dependencia tecnológica en la que se encuentra la UE, por lo que podría tener que enfrentarse a difíciles desafíos en relación con sus competidores globales en el desarrollo de ámbitos como la inteligencia artificial, los semiconductores o el Big Data, entre otros⁶⁶. En efecto, según datos de la UNCTAD⁶⁷, Estados Unidos y China acumulan el 90% de la capitalización de mercado de las plataformas digitales más grandes, el 94% de toda la financiación de nuevas empresas de inteligencia artificial y el 79% del mercado de servicios de infraestructura en la nube. Esta alta concentración que se produce en los mercados digitales incrementa los riesgos de la dependencia tec-

⁶⁴ GINSBURG, T. (2021): «The BRI, non-interference, and democracy», *Harvard International Law Journal*, Volume 62, pp. 40-66, (en línea: <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/BRI-Non-interference-and-Democracy-Ginsburg.pdf>).

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA (2021): «Plan de Acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial», publicaciones de carácter general, 15 de febrero de 2021, (en línea: https://commission.europa.eu/document/2353ded9-0e39-4d35-a46c-67c62779afe1_es).

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA (2021): «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Strategic dependencies and capacities», 5 de mayo de 2021, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=EN>).

⁶⁷ UNCTAD (2021): «Digital Economy Report 2021», (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf).

nológica europea. Para evitar estos riesgos, la UE debe desarrollar la autonomía estratégica en el ámbito digital, es decir, debe definir sus propias reglas, tomar sus propias decisiones y desplegar sus capacidades e infraestructuras digitales. Tal estrategia implica, además, la construcción de capacidades locales a través de fuertes inversiones⁶⁸. Junto a ello, para garantizar que los valores europeos estén representados, la UE debe regular y establecer estándares sobre tecnologías importadas. Por otra parte, puesto que los agentes del mercado digital suelen operar a nivel transnacional y no están físicamente presentes en todos los Estados miembros, las instituciones de la UE tienen un papel central que desempeñar a este respecto. A nivel legislativo, tanto la Ley de Mercados Digitales⁶⁹ como la Ley de Servicios Digitales⁷⁰ son pasos alentadores, pues buscan, respectivamente, igualar las condiciones para todas las empresas digitales acabando así con las prácticas injustas y crear un entorno digital más seguro para los usuarios y las empresas digitales.

En cuanto a proyectos concretos que fomentan la autonomía estratégica abierta en materia digital, debemos destacar Gaia-X, un proyecto europeo que pretende desarrollar una gran plataforma Cloud, o «nube europea», para reducir la dependencia frente a proveedores externos, en particular estadounidenses y asiáticos. Esta iniciativa está liderada por Francia y Alemania y participan también empresas privadas, por lo que es de carácter público-privado. España ha mostrado un gran interés en este proyecto. Desde el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital se impulsó la creación de un hub nacional de Gaia-X⁷¹, constituido formalmente como asociación en 2022 y compuesto por entidades públicas (universidades, administraciones, centros de investigación...) y privadas (grandes empresas, pymes y startups...), cuyo objetivo es impulsar la economía del dato en España.

⁶⁸ ANDERSON, J. (2022): «Europe needs high-tech talent», Foundation for European Progressive Studies, Policy Brief, pp. 3-4, (en línea: https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/Final_6.7.22_Europe-needs-high-tech-talent.pdf).

⁶⁹ COMISIÓN EUROPEA, página web oficial, 31 de octubre de 2022, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_2349).

⁷⁰ COMISIÓN EUROPEA, página web oficial, (en línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_es).

⁷¹ MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, «Manifestación de interés para la constitución del HUB español de GAIA-X y el establecimiento de un hub específico de datos en el sector turístico», página web oficial, (en línea: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/mdi-gaia-x.aspx>).

3. Energía y clima

3.1 Seguridad energética

Otra de las dimensiones fundamentales de la autonomía estratégica abierta es la referida a la energía y el clima. No obstante, avanzar en el campo energético de la autonomía estratégica ha sido tradicionalmente complejo para la UE, en parte debido a su alta y creciente dependencia de las importaciones de energía, particularmente de combustibles fósiles. Según datos de Eurostat⁷², la producción de energía primaria en la UE ha disminuido un 17,7% entre los años 2010 y 2020. Al mismo tiempo, este descenso productivo ha ido acompañado de un aumento de las importaciones, de manera que en la actualidad todos los Estados miembros son importadores netos de energía, aunque en distinto grado. Si observamos los datos de Eurostat⁷³, veremos que la dependencia energética de la UE en su conjunto se situaba en 2020 en el 57,5%. Pero, a título individual, existen grandes diferencias: mientras que Rumanía presenta cifras de en torno al 28%, las de España se sitúan en el 67% y las de Malta en el 97%. En este contexto, durante la última década Rusia ha sido el principal proveedor de energía de la UE con aproximadamente el 30% de las importaciones de petróleo y el 40% del gas natural⁷⁴, y por esta razón la seguridad energética es considerada uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la UE. En el caso del suministro de petróleo y de carbón, aun cuando Rusia sigue siendo el mayor proveedor de la Unión, los 27 importan estos productos desde una gran variedad de países, de tal forma que no dependen de un único vendedor. Sin embargo, en el caso del gas natural la situación es más compleja debido, por un lado, a los desafíos y costes que implica su transporte y almacenamiento y, por otro lado, a las consideraciones geopolíticas. Esto es evidente, por ejemplo, en relación con las tensiones entre Berlín y Moscú en el marco del Nord Stream 2: Alemania rechazó la certificación del gasoducto a raíz del inicio de la agresión rusa contra Ucrania. Además, la suspensión del suministro de gas ruso a la UE a través del Nord Stream 1 puede tener consecuencias a largo plazo en la estrategia energética comunitaria, pues como señalan algunos autores, este hecho «marca el punto de no retorno para el gas ruso»⁷⁵. En cualquier caso, el devenir de los acontecimientos en relación con los gasoductos Nord Stream

⁷² EUROSTAT (2022): «Energy production and imports», (en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#Production_of_primary_energy_decreased_between_2010_and_2020).

⁷³ EUROSTAT (2020): «From where do we import energy?», (en línea: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en>).

⁷⁴ EUROSTAT (2022): «Energy production and imports», (en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#Production_of_primary_energy_decreased_between_2010_and_2020).

⁷⁵ VAKULENKO, S. (2022): «Shutting Down Nord Stream Marks the Point of No Return for Russian Gas», Carnegie Endowment for International Peace, artículo, (en línea: <https://carnegieendowment.org/politika/87837>).

demuestra la relevancia de la autonomía estratégica europea para garantizar la seguridad energética, una autonomía que debería incluir, entre otros elementos, la capacidad de decidir la fuente y las condiciones de acceso para las importaciones de energía de terceros países⁷⁶. No obstante, dado que los Estados miembros obtienen su gas de diferentes proveedores y rutas de suministro y están expuestos a diferentes grados de riesgo, resulta complejo acordar una posición común al respecto. Este problema presenta una dimensión geográfica que no podemos obviar, ya que los países del este y sureste de Europa dependen en gran medida de los gasoductos rusos, mientras que los Estados miembros del norte y del oeste suelen disponer de rutas de suministro más diversificadas. De ello se deriva el hecho de que Bruselas se encuentre con dificultades a la hora de consensuar una respuesta eficaz frente a los riesgos de seguridad del suministro energético. Sin embargo, a partir de la agresión rusa contra Ucrania, esta dinámica se está modificando y los 27 han acordado aunar esfuerzos para reducir la dependencia energética en términos genéricos y, en particular, de Rusia. Además, distintos elementos que persiguen garantizar la seguridad energética y que fomentan al mismo tiempo una mayor autonomía estratégica se han convertido en una parte integral del marco político de la UE. Entre estos elementos, podemos destacar la aplicación del principio de solidaridad en el reparto del gas, el desarrollo de interconexiones energéticas entre Estados miembros para reducir los riesgos derivados de la interrupción física del suministro, la construcción de terminales para importar gas natural licuado y la mejora de la capacidad de almacenamiento de gas.

Por otro lado, reducir la dependencia externa de energías fósiles a través del fomento del uso de energías renovables puede favorecer el avance hacia la autonomía estratégica. En este sentido, la UE es ya uno de los líderes mundiales en términos de desarrollo de tecnologías de energía renovable, tanto en términos de capacidad como de producción⁷⁷. Así, distintas iniciativas de la UE abogan precisamente por reducir este nivel de dependencia, como el Pacto Verde Europeo y el programa REPowerEU, ambas de gran trascendencia para el futuro del proyecto comunitario. Cabe destacar que, como han señalado algunos autores, este tipo de medidas de urgencia requieren de una intensa intervención pública en los mercados energéticos y de un alto grado de planificación, por lo que recuerdan a planes propios de una auténtica «economía de guerra»⁷⁸. A continuación, se analizarán el Pacto Verde Europeo y el programa REPowerEU, dos iniciativas de lo que algunos expertos denominan «autonomía estratégica verde».

⁷⁶ VV. AA., *Op. cit.*, pp. 16-17.

⁷⁷ INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (2021): «Renewable Power Generation Costs in 2021», (en línea: <https://www.irena.org/publications/2022/Jul/Renewable-Power-Generation-Costs-in-2021>).

⁷⁸ SANAHUJA, J. A., *Op. cit.*, p. 182.

3.2 Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo fue presentado por primera vez por la Comisión Europea a finales de 2019. Según esta institución, «se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.»⁷⁹ Es decir, el Pacto es una ambiciosa hoja de ruta que busca convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Para ello, el plan contiene medidas políticas específicas en una gran multitud de áreas, incluyendo la biodiversidad, la agricultura, el transporte y el reciclaje. Algunas acciones concretas que propone son, entre otras, la descarbonización del sector de la energía, la renovación de los edificios para hacerlos más eficientes energéticamente, el apoyo a la industria de innovación en materia de energía verde y el fomento de formas de transporte sostenible. En materia de finanzas sostenibles, el Pacto otorga un papel clave a las finanzas públicas, integrando elementos sobre inversión productiva, y a la transición justa. Además, apuesta por la reconversión productiva y por una estrategia de crecimiento y creación de empleo centrada en el mercado interior, aunque sin renunciar a las exportaciones. Por ello, en este ámbito, el Pacto también favorece las aspiraciones de la autonomía estratégica europea.

Así, podemos afirmar que el diseño del Pacto Verde Europeo se ha realizado desde el enfoque de la autonomía estratégica, pues la intención de la UE es alcanzar la capacidad económica suficiente para implementar los objetivos políticos del propio Pacto, así como promover asociaciones internacionales desde una dimensión comunitaria. Bajo este prisma, la UE se ha propuesto acelerar el proceso de transición hacia la energía verde para lograr una mayor independencia de las exportaciones de gas y petróleo de terceros países, un problema que ya hemos analizado anteriormente.

Otro elemento del Pacto Verde Europeo donde el enfoque de la autonomía estratégica está presente es el referido a la propuesta de creación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, también conocido como el «impuesto al carbono». Este impuesto gravaría los bienes importados en función del carbono que se haya generado para su producción, con el objetivo de atajar el riesgo de fuga de carbono causado por la asimetría de las políticas climáticas de terceros países⁸⁰.

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA (2019): «El Pacto Verde Europeo», Comunicación, 11 de diciembre de 2019, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

⁸⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022): «Council agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>).

En definitiva, el Pacto Verde Europeo refleja la ambición climática de la UE, que está en el centro del proyecto de la Unión para los próximos años. A través de su agenda estratégica 2019-2024 el Consejo Europeo ha reconocido que la UE debe emprender «una profunda transformación de su propia economía y sociedad para lograr la neutralidad climática»⁸¹. Cumplir esta ambición climática permitiría a la UE apoyar una economía verde y reducir aún más la proporción de fuentes de energía convencionales (gas y petróleo), que continúan representando la principal fuente de dependencia externa en el sector energético.

3.3 REPowerEU

El 18 de mayo de 2022 la Comisión Europea presentó el Plan REPowerEU⁸², cuyo objetivo principal es el de «reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía». El Plan se basa en la aplicación del paquete de medidas «Objetivo 55»⁸³ presentado en 2021, que busca reducir al menos en un 55% las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, en consonancia con el Pacto Verde Europeo. REPowerEU se estructura a partir de varios componentes que desarrollan un conjunto de medidas particulares para alcanzar los objetivos establecidos en el propio Plan. El primer componente es el ahorro energético y en él se incluyen medidas legislativas e iniciativas destinadas a reducir el consumo energético, destacando, entre otras, la fijación de precios de la energía y la disminución del IVA para los sistemas de calefacción de alta eficiencia y para el aislamiento en los edificios. El segundo componente hace referencia a la diversificación de las importaciones energéticas. En este aspecto destaca la creación de una «plataforma energética de la UE para la compra común voluntaria de gas, GNL e hidrógeno», cuyas funciones son las de servir como estructura para agregar la demanda de los Estados miembros en relación con estos productos, optimizar el uso de las infraestructuras de importación, almacenamiento y transporte de gas, y celebrar marcos de cooperación energética a nivel comunitario con socios de confianza. El tercer componente del Plan se refiere a la sustitución de los combustibles fósiles y a la aceleración de la transición hacia una energía limpia en Europa. En él se

⁸¹ CONSEJO EUROPEO (2019): «A new strategic agenda 2019-2024», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>).

⁸² COMISIÓN EUROPEA (2022): «Plan REPowerEU», Comunicación, 18 de mayo de 2022, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

⁸³ «Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática»: paquete de medidas presentadas por la Comisión Europea en julio de 2021 encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE y poner en marcha iniciativas con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

incluyen una gran variedad de medidas, como la promoción de las energías renovables, el desarrollo de infraestructuras de hidrógeno, el impulso de la producción sostenible de biometano y la reducción del consumo de combustibles fósiles en la industria y los transportes. En relación con el cuarto componente del Plan REPowerEU, destaca la importancia de realizar inversiones inteligentes para garantizar que la transición energética sea justa para todos los ciudadanos europeos. El quinto y último componente se refiere al refuerzo de la preparación de la UE ante una grave interrupción del suministro, para lo cual, el documento pide a los Estados miembros aumentar sus capacidades de almacenamiento de combustibles y celebrar acuerdos bilaterales de solidaridad entre los países vecinos.

Como podemos observar, el Plan REPowerEU fue diseñado para apoyar la difícil tarea de combinar los objetivos a corto plazo de la autonomía estratégica europea con los esfuerzos para lograr los objetivos a largo plazo de la neutralidad climática. Su objetivo, por tanto, es el de fortalecer la autonomía comunitaria generando un sistema energético más robusto, flexible y con menor dependencia externa.

3.4 Diplomacia climática

Como acabamos de mencionar, uno de los objetivos principales a largo plazo de la política europea es alcanzar la neutralidad climática de aquí al año 2050. La UE es autónoma a la hora de establecer sus propios objetivos climáticos y debería ser capaz de cumplirlos mediante una combinación de incentivos y de regulación. Sin embargo, la lucha contra el cambio climático debe tener una dimensión global, de manera que la UE necesita que la comunidad internacional se involucre plenamente en esta tarea siguiendo el marco del Acuerdo de París⁸⁴. Por tanto, para que la UE pueda avanzar en la agenda climática bajo el prisma de la autonomía estratégica abierta, debe dotarse de instrumentos multidimensionales de política exterior que se combinen con la diplomacia climática para forjar alianzas y convencer a otros actores sobre la importancia de adoptar medidas en esta materia⁸⁵. En este contexto, el Consejo de la Unión Europea adoptó en 2019 unas conclusiones sobre diplomacia climática⁸⁶ que respaldan los objetivos recogidos en el Acuerdo de París. Para impulsar esta agenda global contra el cambio climá-

⁸⁴ Acuerdo de París: tratado internacional sobre el cambio climático, jurídicamente vinculante, adoptado por 196 Partes en la COP21 celebrada en París en el año 2015. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Su objetivo principal es evitar que el incremento de la temperatura media del planeta supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales. Busca, además, promover esfuerzos para que el calentamiento global no supere los 1,5°C (<https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris>).

⁸⁵ LAZARD, O. (2021): «Cómo puede Europa aprovechar la COP26», Revista Política Exterior, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/como-puede-europa-aprovechar-la-cop26/>).

⁸⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019): «Diplomacia climática: Conclusiones del Consejo», 18 de febrero de 2019, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6153-2019-INIT/es/pdf>).

tico, la UE debe hacer contribuciones financieras significativas a largo plazo para apoyar la transición energética y ecológica en los países menos desarrollados que tendrán dificultades para realizar las inversiones necesarias por sí solos. En ese sentido, el desafío que se presenta en términos de autonomía estratégica europea será el de establecer mecanismos que fomenten la búsqueda de soluciones en el ámbito económico e industrial en terceros países que sean respetuosas con el clima, sean rentables de administrar y sean compatibles con el compromiso comunitario de fortalecer el comercio abierto y las instituciones multilaterales.

En materia de lucha contra el cambio climático, la UE también tiene la oportunidad de mostrar un liderazgo estratégico en relación con su vecindario. A este respecto, destaca la adopción del Plan de Acción para la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales⁸⁷ durante la Cumbre UE-Balcanes Occidentales celebrada en Eslovenia en 2021. El Plan fue ideado para ayudar a los países de esta región a reducir su dependencia de los combustibles fósiles, fomentar el uso de energías renovables y modernizar las infraestructuras energéticas. Del mismo modo, Bruselas podría explorar la posibilidad de proporcionar incentivos financieros contundentes a los países de la región de Oriente Medio y Norte de África para que desarrollen sus capacidades de explotación de fuentes de energía renovables, en particular la solar, dada su gran disponibilidad.

⁸⁷ REGIONAL COOPERATION COUNCIL, página web oficial, (en línea: <https://balkangreenenergynews.com/wp-content/uploads/2021/10/GAWB-ACTION-PLAN-Final-04.10.2021.pdf>).

Capítulo III

CONTRIBUCIONES DE ESPAÑA A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

Una vez analizado el concepto de autonomía estratégica y la manera en la que se ha ido materializando a partir de algunas de sus dimensiones más relevantes, pasaremos a examinar cuáles son las contribuciones que puede realizar España para favorecer el desarrollo de la autonomía estratégica abierta, idea que apoya nuestro país y que será una de las prioridades de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023. A este respecto, España puede contribuir de manera notable en el avance hacia la autonomía estratégica abierta en, al menos, tres dimensiones: la energía, el pilar social y las relaciones con América Latina.

1. Energía

La dimensión energética es esencial para la consolidación de la autonomía estratégica abierta y el futuro de la Unión ya que el correcto funcionamiento de las economías modernas como la europea dependen de ella. En ese sentido, resulta ilustrativa la crisis de seguridad energética comunitaria causada por la agresión de Rusia contra Ucrania, que revela, además, tres errores estratégicos europeos en materia de energía: la excesiva dependencia de Rusia, la limitada integración energética y un desarrollo no lo suficientemente rápido de las energías renovables.

En este contexto, España se presenta como un actor clave para hacer frente a la crisis energética actual y para avanzar hacia la autonomía estratégica abierta en el área de la energía. Según datos de Cores de principios de 2022⁸⁸, tan solo el 2%

⁸⁸ CORPORACIÓN DE RESERVAS ESTRATÉGICAS DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS (2022), Estadísticas, (en línea: <https://www.cores.es/es/estadisticas>).

del total de las importaciones de petróleo y el 6% del total de las importaciones de gas que realiza España proceden de Rusia, por lo que nuestro país no depende de los hidrocarburos rusos. Del mismo modo, España tiene la oportunidad de erigirse como uno de los principales suministradores de GNL y de hidrógeno verde de la UE, lo que favorecería tanto la interconexión energética de la Península Ibérica con el resto de los Estados miembros como la seguridad energética comunitaria. España es, por tanto, un socio imprescindible para llevar a cabo una transición energética europea que desemboque en una mayor autonomía estratégica abierta.

1.1 Gas natural licuado: España como plataforma de exportación

En gran medida, la contribución española a la seguridad energética de Europa pasa por la importancia que le otorgue Bruselas al Norte de África en el proceso de diversificación del gas ruso. A este respecto, España se encuentra en una posición geográfica privilegiada para ayudar a suministrar energía de los proveedores de esta región y consolidarse como plataforma para importar GNL y gas natural, por lo que debe intensificar sus esfuerzos para convertir a Argelia en un socio energético prioritario de la UE y lograr que se le otorgue un tratamiento similar al que Alemania aplicaba a Rusia⁸⁹. Asimismo, en el actual proceso de reorientación geoestratégica energética de la UE, España puede jugar un papel clave respecto a un posible acercamiento a América Latina, pues esta región ofrece grandes oportunidades en esta materia, como veremos más adelante.

Por otro lado, España cuenta con el 37% de las capacidades de licuefacción de gas natural de toda la UE⁹⁰, incrementando así su valor estratégico en el contexto de desacoplamiento energético de Rusia. Esa capacidad española puede ponerse al servicio de toda Europa para importar más GNL a través de buques metaneros y luego distribuirlo entre los Estados miembros. Para ello, es fundamental el desarrollo de un número mayor de interconexiones energéticas entre España y el resto de la UE que ayude a terminar con la situación de «isla energética» en la que se encuentra la Península Ibérica. Precisamente una de las propuestas del denominado «Plan + Seguridad Energética»⁹¹ aprobado por el Consejo de Ministros de España en octubre de 2022 es la de incrementar las exportaciones españolas de GNL por gasoducto a Francia. Más aún, a partir de esta premisa se podrían establecer las bases para un futuro corredor gasista que uniera la Península Ibérica

⁸⁹ ESCRIBANO, G. y URBASOS, I. (2022): «Urge preservar la buena vecindad energética entre Argelia y España», Real Instituto Elcano, 13 de junio de 2022, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/urge-preservar-la-buena-vecindad-energetica-entre-argelia-y-espana/>).

⁹⁰ EL PERIÓDICO DE LA ENERGÍA (2022): (en línea: <https://elperiodicodelaenergia.com/borrell-espana-ayudar-suministrar-gas-ue/>).

⁹¹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2022): «Plan + Seguridad Energética», (en línea: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/seguridad-energetica/221011_planse_octubre2022_tcm30-546389.pdf).

con Alemania a través de Francia, algo a lo que ya apuntaron Pedro Sánchez y Olaf Scholz en la Cumbre Hispano-Alemana de A Coruña de octubre de 2022⁹².

1.2 Hidrógeno verde

Uno de los aspectos en los que España se encuentra entre los Estados miembros con mayor potencial a largo plazo es el relativo a la producción y exportación de hidrógeno verde. Nuestro país apuesta de manera clara por una transición basada en energías renovables y a tal efecto el hidrógeno verde puede convertirse en un elemento fundamental frente a la preferencia francesa por el nuclear o neerlandesa por el hidrógeno obtenido con gas natural⁹³. Así, el Plan + Seguridad Energética muestra las ambiciones de España en hidrógeno verde y proyecta al país como un futuro proveedor de este combustible limpio a nivel comunitario. Del mismo modo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁹⁴ aprobado por el Gobierno de España en 2021 para canalizar los fondos europeos destinados a reparar los daños provocados por la crisis del Covid-19, otorga una gran importancia al hidrógeno verde. El Componente 9 del Plan establece una hoja de ruta para el desarrollo de este combustible limpio y su integración sectorial y determina que el objetivo principal es el de «crear un entorno favorable al desarrollo y despliegue del hidrógeno renovable como vector energético clave a futuro, en torno a una cadena de valor industrial innovadora y de conocimiento basada en pymes, mediante el apoyo a la transferencia tecnológica, y al desarrollo de nuevas líneas de negocio». Con todo ello España se presenta como un potencial suministrador de hidrógeno verde para el conjunto de la UE favoreciendo, al mismo tiempo, el avance hacia la autonomía estratégica abierta en materia energética. Para materializarla son esenciales, como apuntábamos anteriormente, las interconexiones energéticas. Sin ellas no puede haber una Unión de la Energía, objetivo estratégico del Consejo Europeo⁹⁵. A este respecto, a pesar de que el Plan + Seguridad Energética planteara en un primer momento la posibilidad de utilizar el gasoducto MidCat para transportar hidrógeno renovable, finalmente, los gobiernos de España, Francia y Portugal han llegado a un acuerdo para crear un nuevo gasoducto que una Barcelona con Marsella en detrimento del MidCat.

⁹² GOBIERNO DE ESPAÑA (2022): «España y Alemania estrechan sus ya profundos lazos de unión y defienden una Europa social de progreso», (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2022/051022-sanchez-cumbre-hispano-alemana.aspx>).

⁹³ ESCRIBANO, G. (2022): «Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia», Real Instituto Elcano, 24 de marzo de 2022, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/diez-contribuciones-de-espana-a-una-seguridad-energetica-europea-autonoma-de-rusia/>).

⁹⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», (en línea: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf).

⁹⁵ CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, página web oficial, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20Uni%C3%B3n,lucha%20contra%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico>).

Según el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, se trataría de «crear una tubería para el hidrógeno verde, pero también, durante la transición ecológica, para el gas que necesite el mercado energético europeo»⁹⁶. Este proyecto de interconexión energética junto con la estrategia relativa al hidrógeno verde, dotan a España de un gran potencial para favorecer de manera decisiva el desarrollo de la autonomía estratégica abierta en su dimensión energética.

2. Pilar social europeo

Una de las dimensiones de la autonomía estratégica abierta que ha recibido menor atención por parte de las instituciones comunitarias es la relativa al pilar social europeo. Este pilar es, posiblemente, la asignatura pendiente de la UE. No obstante, es fundamental para el futuro de la Unión, pues si la ciudadanía no percibe de manera directa las ventajas de pertenecer al proyecto comunitario dejará de confiar en él.

España siempre ha sido una firme defensora del pilar social europeo, por ello durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea del segundo semestre de 2023 será una de sus prioridades. Una agenda social ambiciosa que favorezca el desarrollo de la autonomía estratégica debe articularse en torno a varios aspectos particulares, algunos de los cuales están reflejados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, un Plan que puede servir como referente para futuras medidas a escala europea.

El Componente 23 del Plan, «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», incorpora un listado de ámbitos en los que se realizará una cuantiosa inversión. Entre ellos podemos destacar los siguientes: empleo joven; empleo mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo; y adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva. Un ejemplo concreto en el que se materializa este Componente es el Plan de Impulso de la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social, pensado para proporcionar la formación necesaria para llevar a cabo el proceso de «digitalización» y «creación de redes de distribución independientes» que favorezcan un crecimiento económico sostenible. Siguiendo esta senda, uno de los objetivos principales de la UE debería consistir en la creación de empleos de calidad y sostenibles a través de inversiones en investigación e innovación y mediante el impulso de la

⁹⁶ PARADA, A. (2022): «Sánchez anuncia un acuerdo con Francia y Portugal para crear un «corredor de energía verde» entre Barcelona y Marsella», Huffington Post, 20 de octubre de 2022, (en línea: https://www.huffingtonpost.es/entry/sanchez-anuncia-un-acuerdo-con-francia-y-portugal-para-crear-un-corredor-de-energia-verde-entre-barcelona-y-marsella_es_63513d71e4b04cf8f3808bb8).

transición verde y digital, todo ello respetando el marco del Pacto Verde Europeo. Del mismo modo, la agenda de la autonomía estratégica abierta en relación con el pilar social debería fomentar la inversión pública y privada en educación, formación y desarrollo de competencias laborales. En este sentido, el Componente 19 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado «Plan Nacional de Competencias Digitales», busca garantizar que toda la ciudadanía desarrolle las competencias digitales necesarias para poder desenvolverse en un contexto de transición digital y verde. Una iniciativa similar podría desarrollarse a nivel comunitario aprovechando el potencial de los 27.

Otro ámbito del pilar social europeo cuyo desarrollo implica una mayor autonomía estratégica abierta es el relativo a la salud, tal y como ha quedado demostrado a raíz del estallido de la pandemia del Covid-19. En este ámbito España también puede contribuir de manera notable gracias a su experiencia. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dedica el Componente 18 a la «Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud». En él se prevén iniciativas como la aprobación de una Ley de medidas para la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que pretende garantizar el acceso universal al mismo, y la promoción de la investigación en medicamentos huérfanos, iniciativas que, adaptadas al ámbito europeo, favorecerían la integración en materia sanitaria y generarían efectos directos positivos en la ciudadanía.

En el marco comunitario, la Comisión Europea está trabajando en la construcción de una Unión Europea de la Salud⁹⁷ con el objetivo de garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, prevenir y combatir futuras pandemias y fortalecer los sistemas sanitarios de los Estados miembros. Una Unión más resiliente en el ámbito sanitario significa una Unión más autónoma. La Unión Europea de la Salud se compone de múltiples iniciativas, entre las que debemos destacar las siguientes. En primer lugar, el Reglamento 2022/2371 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud⁹⁸, que, tal y como refleja su Artículo 1, establece normas relativas a la vigilancia y el seguimiento epidemiológicos, la evaluación de riesgos, la coordinación de la respuesta o la adquisición conjunta de contramedidas médicas, entre otras, para hacer frente a las amenazas transfronterizas graves para la salud y sus consecuencias. En segundo lugar, destaca el refuerzo del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, cuya labor es la de formular recomendaciones a los Estados miembros

⁹⁷ COMISIÓN EUROPEA, página web oficial, (en línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_es).

⁹⁸ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022): REGLAMENTO (UE) 2022/2371 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2371&from=ES>).

relativas a la preparación frente amenazas sanitarias, desarrollar una red de laboratorios de carácter comunitario y crear un Grupo de Trabajo de la UE sobre Salud capaz de coordinar intervenciones sanitarias de manera urgente en caso de necesidad⁹⁹. En tercer lugar, debemos mencionar la creación de la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias, cuyo objetivo es el de liderar una respuesta coordinada ante emergencias sanitarias. También se encarga de la prevención y detección de amenazas a la seguridad sanitaria, así como del desarrollo, la producción y la distribución de medicamentos, vacunas y otras contramedidas médicas¹⁰⁰. En cuarto lugar, cabe aludir al Espacio Europeo de Datos Sanitarios, pues es un eje central en la construcción de la Unión Europea de la Salud y con ello de la autonomía estratégica abierta. Este Espacio tiene por objeto capacitar a los ciudadanos europeos para que puedan controlar sus datos sanitarios en cualquier Estado miembro en el que se encuentren y ofrecer un marco normativo sólido relativo a la protección de datos, de ahí que se base, entre otros, en el Reglamento General de Protección de Datos¹⁰¹. En último lugar, destaca el programa UEproSalud¹⁰², que se adoptó como respuesta a la pandemia del Covid-19 para reforzar los mecanismos comunitarios de respuesta ante posibles futuras crisis sanitarias. Este programa sirve para complementar las políticas sanitarias de los 27 y persigue cuatro objetivos fundamentales: mejorar y fomentar la salud, proteger a la población, garantizar el acceso a los medicamentos y reforzar los sistemas sanitarios. Es decir, todas estas iniciativas que componen la Unión Europea de la Salud favorecen el desarrollo de la autonomía estratégica abierta al impulsar la creación de sinergias que permiten a Bruselas actuar de manera íntegra tanto en la respuesta ante emergencias, al dotarse de los medios y mecanismos necesarios para ello, como en el fortalecimiento de los sistemas de salud nacionales de los Estados miembros.

⁹⁹ EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL, página web oficial, (en línea: <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-us/what-we-do>).

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA (2021): «Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA): prepararse para futuras emergencias sanitarias», (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4672).

¹⁰¹ Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos): el objeto principal de este Reglamento, tal y como establece su Artículo 1, es el de «establecer las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y las normas relativas a la libre circulación de tales datos» y «proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, su derecho a la protección de los datos personales.»

¹⁰² El programa UEproSalud se adoptó a través del Reglamento (UE) 2021/522 de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0522&from=ES>

3. Relaciones con América Latina

Una UE que desee avanzar hacia la autonomía estratégica abierta debe implicarse de manera constructiva en América Latina y para ello la presidencia española del Consejo de la Unión Europea es una oportunidad única para relanzar las relaciones euro-latinoamericanas. A pesar de que, como examinaremos más adelante, existen avances en las relaciones entre ambos actores en determinados ámbitos, lo cierto es que la región latinoamericana ocupa un rol periférico en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea del año 2016, ya que en materia de seguridad la Unión se centra de manera prioritaria en sus flancos este y sur. Sin embargo, las transformaciones geopolíticas en curso están modificando este marco. Puesto que en la actualidad se están revitalizando las alianzas entre organismos regionales basadas en valores e intereses compartidos, la UE dispone de una oportunidad para enmarcar a América Latina entre sus preferencias en materia de política exterior, pues ambos se encuentran alineados tanto en valores como en intereses¹⁰³.

En el contexto presente de creciente competición entre potencias, los esfuerzos de Bruselas por detener el aumento de la influencia china y rusa en América Latina han sido limitados. En la actualidad, más de 20 países forman parte de la estrategia china Belt and Road Initiative y, además, China ha designado como socios estratégicos integrales a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela¹⁰⁴. En particular, Pekín tiene un gran interés en los mercados digitales y tecnológicos de América Latina, por lo que varias empresas chinas, entre ellas Huawei, ya se encuentran operando en la región. Respecto a Rusia, el incremento de su presencia en Latinoamérica se produjo a partir de 2014, cuando concluyó varios acuerdos económicos y de seguridad con Cuba, Argentina, Brasil y Nicaragua¹⁰⁵. Moscú ve esta región como un lugar en el que avanzar hacia sus objetivos globales, que en última instancia tienen que ver con la transformación del orden liberal internacional, pero su influencia económica no es tan relevante como la china.

Sea como fuere, América Latina es una de las regiones del mundo más cercanas a la UE respecto a la defensa de ciertos valores fundamentales como la democracia, la libertad, la igualdad y el respeto a la dignidad humana, por lo que la Unión parte de una posición favorable a la hora de estrechar relaciones con

¹⁰³ VERDES-MONTENEGRO, F. J., *Op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁴ BARRIOS, R. y MYERS, M. (2021): «How China Ranks Its Partners in LAC», The Dialogue, (en línea: <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/02/how-china-ranks-its-partners-in-lac/>).

¹⁰⁵ MALAMUD, C., MILOSEVICH-JUARISTI, M. y NÚÑEZ, R. (2022): «América Latina en la crisis de Ucrania: un convidado de piedra dentro de la estrategia de la Rusia de Putin», Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-en-la-crisis-de-ucrania-un-convidado-de-piedra-dentro-de-la-estrategia-de-la-rusia-de-putin/>).

esta región. En efecto, históricamente, Latinoamérica ha tenido una potente cultura humanista que enfatiza la importancia del Estado de Derecho y los derechos humanos, incluso aunque esto no haya sido siempre evidente en la práctica. Al contrario de lo que ocurre con las propuestas china y rusa, lo que caracteriza a la UE es la apuesta por el establecimiento de alianzas verdes y sostenibles que se basen en la construcción de instituciones democráticas sólidas y en un desarrollo socioeconómico inclusivo. Por tanto, es fundamental que Bruselas fomente el sentido de pertenencia a una comunidad eurolatinoamericana de valores compartidos, de manera que los países de América Latina tengan preferencia por las inversiones europeas y las alianzas con la Unión.

Por otra parte, hemos de destacar el papel clave que puede jugar España en toda esta dinámica. El peso de España en América Latina se explica por los vínculos históricos, humanos, políticos, económicos y de cooperación, que se reflejan, por ejemplo, en la celebración de las Cumbres Iberoamericanas. Además, España es el primer inversor europeo en la región y el segundo a nivel mundial, únicamente por detrás de Estados Unidos¹⁰⁶. Todos estos lazos de España con América Latina y la próxima presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 significan que nuestro país se encuentra en una posición óptima para asumir un rol protagonista en este proceso.

3.1 Diálogo político

Uno de los aspectos de la relación entre la Unión Europea y América Latina en el que España puede desempeñar un papel fundamental, y que se torna como una herramienta indispensable para la autonomía estratégica, es el referido a la estructuración de diálogos políticos entre ambas regiones. Desde el año 2015 no ha sido posible celebrar una Cumbre UE – América Latina y el Caribe, lo que revela la complejidad de la relación y la dificultad a la hora de acordar medidas concretas en el marco de una agenda común, a pesar de que, como hemos visto anteriormente, ambas regiones comparten valores similares.

Dados los lazos que unen a España y al continente latinoamericano, nuestro país se encuentra en una posición formidable para impulsar un nuevo diálogo político que profundice la relación entre la UE y América Latina. Además, la experiencia acumulada a partir de la celebración de las Cumbres Iberoamericanas hace de España el actor ideal para estructurar dicho diálogo. Fruto de ello, el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, anunció la intención de celebrar

¹⁰⁶ UNCTAD (2022): «World Investment Report 2022», (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf).

una cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños durante la próxima presidencia española del Consejo de la Unión Europea¹⁰⁷.

Por otra parte, con el objetivo de facilitar la articulación de un diálogo político estructurado permanente de alto nivel entre la UE y América Latina, España también puede impulsar la red de Acuerdos de Asociación que se ha ido creando en las últimas dos décadas y que vinculan a ambas regiones. El interés por estos acuerdos no solo reside en el hecho de que fomenten el libre comercio, sino que además presentan una gran dimensión geopolítica que favorecería la consolidación de un diálogo político birregional.

3.2 Energía y materias primas

La agresión rusa contra Ucrania ha alterado de manera significativa el sistema de alianzas energéticas a nivel internacional, lo que está generando fuertes impactos geopolíticos. Para reducir la dependencia del gas ruso, y en línea con la Declaración de Versalles, la UE está llevando a cabo una serie de medidas que implican un cambio de rumbo energético, como son el aumento de las importaciones de gas desde Estados Unidos y el impulso a las energías renovables. En este contexto, la región de América Latina se presenta como una oportunidad para la UE, pues el establecimiento de un sistema sólido de alianzas con esta región en materia energética permitiría reducir considerablemente la dependencia de Rusia. En esta línea se muestra el vicepresidente del Banco Europeo de Inversiones, Ricardo Mourinho Félix, al afirmar que Europa tiene que mirar hacia América Latina como alternativa para no depender de Rusia en cuanto a suministro de energía¹⁰⁸. Más aún, América Latina no solo es rico en combustibles fósiles, sino que, además, cuenta con vastos recursos energéticos indispensables para la transición energética: el 63% de las reservas de litio a escala global, el 33% de las de cobre y el 32% de las de níquel. Del mismo modo, la región presenta un gran potencial en relación con el hidrógeno verde, pues países como Brasil se encuentran entre los principales productores y exportadores a nivel mundial de esta materia¹⁰⁹.

Por otro lado, América Latina también puede convertirse en una región fundamental para la UE en cuanto a la obtención de materias primas. Según diver-

¹⁰⁷ GONZÁLEZ, M. (2022): «España promueve una gran cumbre entre la UE y América Latina bajo su presidencia en 2023», El País, (en línea: <https://elpais.com/espana/2022-07-11/espana-promueve-una-gran-cumbre-entre-la-ue-y-america-latina-bajo-su-presidencia-en-2023.html>).

¹⁰⁸ LA VANGUARDIA (2022): «El BEI mira a América Latina como alternativa a Rusia en energía y alimentos», La Vanguardia, (en línea: <https://www.lavanguardia.com/vida/20220316/8130555/bei-mira-america-latina-alternativa-rusia-energia-alimentos.html>).

¹⁰⁹ BOSCH, F. y GUERRA, L. (2022): «Geopolítica de la transición energética: ¿qué asociaciones UE-ALC?», Fundación EU-LAC, Policy Brief, N° especial GEG(GC)/CRIES/EU-LAC, p. 12, (en línea: <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2022-10/Policy%20Paper%20Final%20ES.pdf>).

sas estimaciones¹¹⁰, la región latinoamericana posee alrededor del 40% de las reservas mundiales de tierras raras y otros elementos que son esenciales para la producción de tecnología de última generación, en particular el niobio de Brasil, el litio de Bolivia y Chile, y el coltán de Colombia. Por ello, tanto las materias primas como las tierras raras deben incluirse en las prioridades de la estrategia Global Gateway de la UE analizada anteriormente. Cabe señalar que el comisario para el Mercado Interior, Thierry Breton, ha advertido de que la autonomía estratégica abierta de la UE solo será posible si se garantiza el acceso a materias primas y tierras raras a través de asociaciones externas¹¹¹, lo que da muestra de la importancia estratégica que tiene para los intereses comunitarios a largo plazo. No es de extrañar, pues, que la iniciativa Alianza Europea para las Materias Primas¹¹² creada por la Comisión Europea en 2020, haya incorporado a empresas latinoamericanas como las brasileñas CBMM o Aurüm Assets S. A., o la chilena BioLantánidos¹¹³.

3.3 Tecnología

En materia tecnológica y digital, la nueva Agenda Digital para Europa¹¹⁴ representa una gran oportunidad para que la UE revitalice su relación con América Latina, pues los gobiernos de esta región se enfrentan, al menos, a dos grandes desafíos relacionados con la digitalización y la conectividad. Por un lado, la brecha social y geográfica, pues según distintas estimaciones¹¹⁵, de los 244 millones de ciudadanos latinoamericanos que no tienen acceso a internet la mayoría se encuentra en áreas rurales y en la periferia de las ciudades. Por otro lado, la instalación de las redes 5G, ya que se calcula que para el año 2025 tan sólo 86 millones

¹¹⁰ HOBBS, C. y TORREBLANCA, J. I. (2022): «Byting back: The EU's digital alliance with Latin America and the Caribbean», European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 24 de octubre de 2022, (en línea: <https://ecfr.eu/publication/byting-back-the-eus-digital-alliance-with-latin-america-and-the-caribbean/>).

¹¹¹ JORGE, R. y OTERO-IGLESIAS, M. (2022): «The Global Gateway: it's not the money, it's the strategy», Real Instituto Elcano, Expert Comment 5/2022, (en línea: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/02/comment-jorge-otero-the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy-2.pdf>).

¹¹² Alianza Europea para las Materias Primas: se anunció en 2020 como parte del Plan de Acción sobre Materias Primas Críticas, que analiza los desafíos actuales y futuros en relación con las materias primas y propone medidas para reducir la dependencia de Europa frente a terceros países.

¹¹³ VERDES-MONTENEGRO, F. J., *Op. cit.*, p. 17.

¹¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO (2022): «Una Agenda Digital para Europa», Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo, (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/64/una-agenda-digital-para-europa>).

¹¹⁵ LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN ECONOMIC SYSTEM (2021): «No internet access for 244 million people in Latin America and the Caribbean», (en línea: <http://www.sela.org/en/press/press-releases/n/76751/internetaccess>).

de latinoamericanos tendrán acceso a esta tecnología, en comparación con los 276 millones de europeos y los 893 millones de chinos¹¹⁶.

En este contexto, la UE puede ser un actor relevante en América Latina proporcionando su apoyo a esta región en tres áreas principales: conectividad, ciberseguridad y democracia y derechos digitales. En cuanto a la conectividad latinoamericana, la UE debe apoyar su desarrollo a través de inversiones público-privadas y poniendo a la disposición de los gobiernos regionales toda la experiencia que goza en materia regulatoria. Todo ello podría ser llevado a cabo a través de la estrategia Global Gateway para contrarrestar el impulso de China en América Latina mediante su iniciativa Belt and Road Initiative. Respecto a la ciberseguridad, la UE también debe realizar un esfuerzo inversor considerable en la región para combatir las vulnerabilidades de los ciudadanos, empresas y gobiernos en el ámbito digital. Del mismo modo, la colaboración entre la UE y América Latina en esta materia puede estrecharse mediante otras vías, como la apertura de centros conjuntos. En cuanto a esta cuestión, resulta interesante la creación del Centro de Competencia Cibernética para América Latina y el Caribe en Santo Domingo¹¹⁷, un centro de formación para mejorar la educación y las habilidades en ciberseguridad inaugurado en el marco del proyecto EU CyberNet¹¹⁸. En relación con la democracia y los derechos digitales, la UE debe situar este asunto en el centro de su alianza con América Latina. Así, la UE debe fomentar una agenda de derechos que cubran desde la privacidad y la protección de datos hasta la inclusión social. En este ámbito, además, España puede tener un papel destacado gracias a la experiencia que posee, como refleja la publicación de la Carta de Derechos Digitales¹¹⁹ en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por otro lado, en el ámbito tecnológico, un caso paradigmático de materialización de la autonomía estratégica abierta es el referido al Programa BELLA (Building the Europe Link to Latin America), cuyo objetivo fundamental es el de desplegar una infraestructura de conectividad entre Europa y América Latina para apoyar actividades de investigación y educación a ambos lados del Atlántico. Así, a través de este Programa, se ha construido un sistema de cable subma-

¹¹⁶ GLOBAL SYSTEM FOR MOBILE COMMUNICATIONS (2021): «The Mobile Economy. Latin America 2021», (en línea: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2021/11/GSMA_ME_LATAM_2021.pdf).

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA (2022): «Cyber competence centre for Latin America and Caribbean inaugurated in the Dominican Republic thanks to EU support», artículo, (en línea: https://fpi.ec.europa.eu/news-1/cyber-competence-centre-latin-america-and-caribbean-inaugurated-dominican-republic-thanks-eu-support-2022-05-26_en).

¹¹⁸ EU CyberNet: proyecto de la UE creado en 2019 cuyo objetivo es proporcionar asistencia técnica a terceros países en el campo de la ciberseguridad y la lucha contra el cibercrimen.

¹¹⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA (2022): «Carta de Derechos Digitales», (en línea: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf).

rino de última generación, EllaLink, de 6.000 km de extensión que conecta la UE (desde Sintra, con interconexión en Lisboa y Madrid) con América Latina a través de Brasil¹²⁰, lo que ha permitido interconectar las redes troncales de investigación europea (GÉANT) y latinoamericana (RedCLARA). Gracias a ello, más de 12.000 instituciones de educación e investigación y unos 65 millones de usuarios de ambos continentes están ahora conectados, abriendo además nuevos horizontes a las empresas de ambas partes¹²¹. Uno de los aspectos de los que puede beneficiarse la comunidad científica europea y latinoamericana gracias a este programa es el incremento de la velocidad para el trabajo en remoto en ámbitos que demandan enormes cantidades de datos, como la astronomía, la física de partículas o la observación de la tierra. En relación con este último, destaca el programa europeo Copernicus, una iniciativa conjunta de la Comisión Europea y de la Agencia Espacial Europea de observación y monitorización de la Tierra que analiza el planeta y su medio ambiente en beneficio de los ciudadanos europeos. El programa Copernicus, en sí mismo, puede entenderse bajo el prisma de la autonomía estratégica abierta, ya que a través del análisis de datos proporciona información relativa a la vigilancia atmosférica, el cambio climático, la gestión de emergencias y la seguridad, entre otras, sin depender de terceros países. En cualquier caso, gracias al Programa BELLA, los datos recogidos por Copernicus pueden ser utilizados por los países latinoamericanos siempre que lo deseen, lo que es de especial transcendencia en situaciones de emergencia climática y de prevención de riesgos¹²².

¹²⁰ VERDES-MONTENEGRO, F. J., *Op. cit.*, pp. 18-19.

¹²¹ SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2021): «Europa y América Latina y el Caribe: juntos por un futuro más ecológico, seguro y justo», artículo, 3 de diciembre de 2021, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/europa-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-juntos-por-un-futuro-m%C3%A1s-ecol%C3%B3gico-seguro-y-justo_es).

¹²² BELLA, página web oficial, (en línea: <https://bella-programme.redclara.net/index.php/es/about-bella/the-bella-programme>).

Capítulo IV

CONCLUSIONES

Esta memoria ha pretendido analizar el concepto de autonomía estratégica y la manera en la que ha ido evolucionando durante los últimos años para comprobar, posteriormente, cómo se ha ido materializando a partir de la puesta en marcha de distintas iniciativas comunitarias y cómo puede contribuir España de manera particular a este proceso.

En primer lugar, podemos extraer la siguiente conclusión: la idea de autonomía estratégica no es estanca, sino que es flexible y está en constante transformación como consecuencia de la evolución del contexto político, económico, social y cultural del momento. Por ello, el marco en el que se inscribe y el debate que se genera en torno a esta idea son determinantes a la hora de definirla de un modo u otro. No es de extrañar, por tanto, que la crisis producida por la pandemia del Covid-19 y la agresión rusa contra Ucrania hayan impulsado una noción particular de autonomía estratégica: la autonomía estratégica abierta.

En segundo lugar, podemos afirmar que si bien es cierto que la voluntad política de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias es necesaria para que la autonomía estratégica se materialice de forma plena siguiendo una hoja de ruta estratégica rigurosa y coherente, no lo es menos que la propia inercia del proyecto comunitario y las iniciativas que se han llevado a cabo durante los últimos años están favoreciendo que se avance hacia la autonomía estratégica. Es decir, la UE está poniendo en marcha medidas que desarrollan de facto la autonomía estratégica abierta. Las instituciones comunitarias y los Estados miembros deben operar sobre la base de una comprensión común de la autonomía estratégica, que aún está en desarrollo. En varias ocasiones, como hemos visto, la Comisión Europea ha demostrado estar moviéndose hacia un enfoque abierto de la autonomía estratégica, enfatizando su importancia para la política industrial, de salud, de mercado interior, de defensa y climática, entre otras. Los líderes europeos también han reconocido que la Unión debería fortalecer su capacidad para actuar

de forma autónoma. Del mismo modo, el salto adelante que se ha dado en los últimos años con respecto a la cooperación industrial en materia de defensa o con respecto a la transición energética muestra que las soluciones técnicas que contribuyen a impulsar la capacidad de acción de la UE, como la creación de la PESCO, son solo los medios utilizados para traducir la voluntad política en acción.

Por último, respecto a la contribución que puede realizar España en todo este proceso, podemos señalar simplemente que nuestro país posee un gran potencial para fomentar la autonomía estratégica abierta en, al menos, las tres dimensiones analizadas anteriormente (energía, pilar social y relaciones con América Latina). Más aún, dado el interés mostrado por España en el desarrollo de esta idea y el impulso que le dará durante la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, es de esperar que en un futuro próximo se siga plasmando a través de distintas iniciativas concretas.

En cualquier caso, para lograr la autonomía estratégica abierta y asegurar su eficacia, es imprescindible alcanzar un consenso comunitario en los objetivos, los medios y los recursos. Además, la UE también necesita mostrar ambición y una visión común, ya que, de no ser así, correrá el riesgo de convertirse en un «patio de recreo» para otras potencias mundiales.

En definitiva, la Unión debe aprender a hablar con una sola voz, pues solo de esa manera será capaz de defender un sistema internacional basado en el multilateralismo, el Derecho Internacional y la democracia, lo cual es esencial para el futuro del proyecto comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, J. (2022): «Europe needs high-tech talent», Foundation for European Progressive Studies, Policy Brief, (en línea: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/Final_6.7.22_Europe-needs-high-tech-talent.pdf).

ANGHEL, S. y SABBATI, G. (2022): «Outcome of the informal European Council in Versailles on 10-11 March 2022», Briefing, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699496/EPRS_BRI\(2022\)699496_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699496/EPRS_BRI(2022)699496_EN.pdf)).

BARRIOS, R. y MYERS, M. (2021): «How China Ranks Its Partners in LAC», The Dialogue, (en línea: <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/02/how-china-ranks-its-partners-in-lac/>).

BORRELL, J. (2022): Discurso ante el Parlamento Europeo, 1 de marzo de 2022.

BORRELL, J. y BRETON, T. (2020), «For a united, resilient and sovereign Europe», Servicio Europeo de Acción Exterior, 8 de junio de 2022, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en).

BOSCH, F. y GUERRA, L. (2022): «Geopolítica de la transición energética: ¿qué asociaciones UE-ALC?», Fundación EU-LAC, Policy Brief, N° especial GEG(GC)/CRIES/EU-LAC, (en línea: <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2022-10/Policy%20Paper%20Final%20ES.pdf>).

BRETON, T. (2020), «Speech by Commissioner Breton at the launch of the European Raw Materials Alliance», 13 de septiembre de 2020, Bruselas, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1776).

BRUSTLEIN, C. (2018), «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», Éditoriaux de l'Ifri, 16 noviembre 2018, (en línea: <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility>).

— (2018), «European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility», Éditoriaux de l'Ifri, noviembre 2018, (en línea: <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/european-strategic-autonomy-balancing-ambition-and-responsibility>).

COMISIÓN EUROPEA (2019): «The international role of the euro», página web oficial, (en línea: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/open-strategic-autonomy/international-role-euro_en).

- (2019): «El Pacto Verde Europeo», Comunicación, 11 de diciembre de 2019, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).
- (2020): «COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES – Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción», 24 de septiembre de 2020, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61042990-fe46-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF).
- (2021): «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. The Global Gateway», 1 de diciembre de 2021, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030&from=EN>).
- (2021): «Plan de Acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial», publicaciones de carácter general, 15 de febrero de 2021, (en línea: https://commission.europa.eu/document/2353ded9-0e39-4d35-a46c-67c62779afe1_es).
- (2021): «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Strategic dependencies and capacities», 5 de mayo de 2021, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=EN>).
- (2021): «Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA): prepararse para futuras emergencias sanitarias», (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4672).
- (2022), Comunicación del 18 de mayo de 2022, Plan REPowerEU, (en línea en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).
- (2022): «Pagos: la Comisión propone acelerar la implantación de los pagos inmediatos en euros», Comunicado de prensa, 26 de octubre de 2022, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_6272).
- (2022): «REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro», 26 de octubre de 2022, (en línea: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/221026-proposal-instant-payments_en.pdf).
- (2022): «PlanREPowerEU», Comunicación, 18 de mayo de 2022, (en línea: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF).

— (2022): «Cyber competence centre for Latin America and Caribbean inaugurated in the Dominican Republic thanks to EU support», artículo, (en línea: https://fpi.ec.europa.eu/news-1/cyber-competence-centre-latin-america-and-caribbean-inaugurated-dominican-republic-thanks-eu-support-2022-05-26_en).

-, **PÁGINA WEB OFICIAL**, (en línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_es).

-, **PÁGINA WEB OFICIAL, 31 DE OCTUBRE DE 2022**, (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_2349).

-, **PÁGINA WEB OFICIAL**, (en línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_es).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016), Conclusiones del 14 de noviembre de 2016, «Implementation Plan on Security and Defence», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>).

— (2017), Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=ES>).

— (2019): «Diplomacia climática: Conclusiones del Consejo», 18 de febrero de 2019, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6153-2019-INIT/es/pdf>).

— (2022), Comunicado de prensa, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/22/european-peace-facility-eu-support-to-ukraine-increased-to-2-5-billion/>).

— (2022), «A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security», 21 de marzo de 2022, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>).

— (2022): «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: la ayuda de la UE a Ucrania asciende a 2 500 millones de euros», Comunicado de Prensa, 22 de julio de 2022, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/22/european-peace-facility-eu-support-to-ukraine-increased-to-2-5-billion/>).

— (2022): «Conclusiones del Consejo sobre la autonomía estratégica económica y financiera de la UE: un año después de la Comunicación de la Comisión», 29 de marzo de 2022, (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6301-2022-INIT/es/pdf>).

— (2022): «Council agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>).

CONSEJO EUROPEO (2013): Conclusiones del 20 de diciembre de 2013, (en línea: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf).

— (2019): «A new strategic agenda 2019-2024», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>).

— (2020): Conclusiones, Bruselas, 21 de julio de 2020 (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

— (2020): Conclusiones del 2 de octubre de 2020 (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf>).

— (2022): «Declaración de Versalles», Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 10 y 11 de marzo de 2022, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, PÁGINA WEB OFICIAL, (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/#:~:text=E1%20objetivo%20de%20la%20Uni%C3%B3n,lucha%20contra%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico>).

CORPORACIÓN DE RESERVAS ESTRATÉGICAS DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS (2022), Estadísticas, (en línea: <https://www.cores.es/es/estadisticas>).

CÓZAR, B. (2018): «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 32/2018, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE032-2018_Coop-Estruct-Perman_UE_SegyDef_BeatrizCozar.pdf).

DACOVA, F. J. (2021), «European Strategic Autonomy: neither with you, nor without you», IEEE Analysis Paper 13/2021, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia_ENG.pdf).

DAMEN, M. (2022), «EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity», Briefing, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf))

DAMEN, M. e IGLER, W. (2019), «Free trade or geo-economics? Trends in world trade», Departamento Temático de Relaciones Exteriores, Parlamento Europeo,

septiembre 2019, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA\(2019\)639306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA(2019)639306_EN.pdf)).

ESCRIBANO, G. (2022): «Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia», Real Instituto Elcano, 24 de marzo de 2022, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/diez-contribuciones-de-espana-a-una-seguridad-energetica-europea-autonoma-de-rusia/>).

ESCRIBANO, G. y URBASOS, I. (2022): «Urge preservar la buena vecindad energética entre Argelia y España», Real Instituto Elcano, 13 de junio de 2022, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/urge-preservar-la-buena-vecindad-energetica-entre-argelia-y-espana/>).

EL PERIÓDICO DE LA ENERGÍA (2022): (en línea: <https://elperiodicodelaenergia.com/borrell-espana-ayudar-suministrar-gas-ue/>).

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL, PÁGINA WEB OFICIAL, (en línea: <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-us/what-we-do>).

EUROSTAT (2020): «From where do we import energy?», (en línea: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en>).

— (2022): «Energy production and imports», (en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#Production_of_primary_energy_decreased_between_2010_and_2020).

— (2022): «Energy production and imports», (en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#Production_of_primary_energy_decreased_between_2010_and_2020).

GINSBURG, T. (2021): «The BRI, non-interference, and democracy», Harvard International Law Journal, Volume 62, (en línea: <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/BRI-Non-interference-and-Democracy-Ginsburg.pdf>).

GLOBAL SYSTEM FOR MOBILE COMMUNICATIONS (2021): «The Mobile Economy. Latin America 2021», (en línea: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2021/11/GSMA_ME_LATAM_2021.pdf).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», (en línea: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf).

— (2022): «Plan + Seguridad Energética», (en línea: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/seguridad-energetica/221011_planse_octubre2022_tcm30-546389.pdf).

— (2022): «España y Alemania estrechan sus ya profundos lazos de unión y defienden una Europa social de progreso», (en línea: <https://www.lamoncloa.gob>).

es/presidente/actividades/Paginas/2022/051022-sanchez-cumbre-hispano-alemana.aspx).

— (2022): «Carta de Derechos Digitales», (en línea: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf).

GOBIERNO DE ESPAÑA Y GOBIERNO DE PAÍSES BAJOS (2021), «Spain-Netherlands Non-Paper On Strategic Autonomy While Preserving An Open Economy», (en línea: <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy/>).

GONZÁLEZ, M. (2022): «España promueve una gran cumbre entre la UE y América Latina bajo su presidencia en 2023», El País, (en línea: <https://elpais.com/espana/2022-07-11/espana-promueve-una-gran-cumbre-entre-la-ue-y-america-latina-bajo-su-presidencia-en-2023.html>).

GREVI, G. (2019), «Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power», European Policy Centre, Discussion Paper, (en línea: https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf).

HOBBS, C. y TORREBLANCA, J. I. (2022): «Byting back: The EU's digital alliance with Latin America and the Caribbean», European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 24 de octubre de 2022, (en línea: <https://ecfr.eu/publication/byting-back-the-eus-digital-alliance-with-latin-america-and-the-caribbean/>).

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (2021): «Renewable Power Generation Costs in 2021», (en línea: <https://www.irena.org/publications/2022/Jul/Renewable-Power-Generation-Costs-in-2021>).

JORGE, R. y OTERO-IGLESIAS, M. (2022): «The Global Gateway: it's not the money, it's the strategy», Real Instituto Elcano, Expert Comment 5/2022, (en línea: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/02/comment-jorge-otero-the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy-2.pdf>).

LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN ECONOMIC SYSTEM (2021): «No internet access for 244 million people in Latin America and the Caribbean», (en línea: <http://www.sela.org/en/press/press-releases/n/76751/internetaccess>).

LAZARD, O. (2021): «Cómo puede Europa aprovechar la COP26», Revista Política Exterior, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/como-puede-europa-aprovechar-la-cop26/>).

MAJOR, C. y MARRONE, A. (2022): «Partnerships and european strategic autonomy: how to turn them into a win-win approach», Foundation for European Progressive Studies, Policy Brief, (en línea: <https://feps-europe.eu/wp-content/>

uploads/2022/07/Proof_4.7.22_Partnerships-and-European-Strategic-Autonomy.pdf).

MALAMUD, C., MILOSEVICH-JUARISTI, M. y NÚÑEZ, R. (2022): «América Latina en la crisis de Ucrania: un convidado de piedra dentro de la estrategia de la Rusia de Putin», Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-en-la-crisis-de-ucrania-un-convidado-de-piedra-dentro-de-la-estrategia-de-la-rusia-de-putin/>).

MARS, A. (2022): «Biden gana la guerra diplomática en Europa», El País, 21 de marzo de 2022, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2022-03-21/biden-gana-la-guerra-diplomatica-en-europa.html>).

MARTÍ, C. (2021): «El Plan de Acción y el Fondo Europeo de Defensa tras el Covid-19. Su impacto sobre el sector de la defensa en los próximos años», Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Economía Industrial Núm. 420: Geoeconomía Industrial, (en línea: <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/420/Marti%CC%81%20Sempere.pdf>).

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, «Manifestación de interés para la constitución del HUB español de GAIA-X y el establecimiento de un hub específico de datos en el sector turístico», página web oficial, (en línea: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/mdi-gaia-x.aspx>).

NTOUSAS, V. (2021), «Facing the risks: strategic autonomy in practice», The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls, nº 17, (en línea: https://progressivepost.eu/wp-content/uploads/PP17_INSIDE_WEB1-1.pdf).

OTAN (2022): «Italy assumes command of NATO Mission Iraq», 10 de mayo de 2022, (en línea: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195106.htm).

PARADA, A. (2022): «Sánchez anuncia un acuerdo con Francia y Portugal para crear un «corredor de energía verde» entre Barcelona y Marsella», Huffington Post, 20 de octubre de 2022, (en línea: https://www.huffingtonpost.es/entry/sanchez-anuncia-un-acuerdo-con-francia-y-portugal-para-crear-un-corredor-de-energia-verde-entre-barcelona-y-marsella_es_63513d71e4b04cf8f3808bb8).

PARLAMENTO EUROPEO (2022): «Una Agenda Digital para Europa», Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo, (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/64/una-agenda-digital-para-europa>).

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2022): REGLAMENTO (UE) 2022/2371 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la

salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2371&from=ES>).

REGIONAL COOPERATION COUNCIL, PÁGINA WEB OFICIAL, (en línea: <https://balkangreenenergynews.com/wp-content/uploads/2021/10/GAWB-ACTION-PLAN-Final-04.10.2021.pdf>).

RENEDO, Á. (2022): «Agenda Exterior: OTAN y autonomía estratégica europea», *Revista Política Exterior*, Artículo, 26 de mayo de 2022, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>).

SANAHUJA, J. A. (ed.) (2022), *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Editorial: Fundación Carolina, mayo 2022.

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2016), «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», (en línea: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

— (2020): «EU Open Strategic Autonomy and the Transatlantic Trade Relationship», 17 de septiembre de 2020, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/eu-open-strategic-autonomy-and-transatlantic-trade-relationship_en).

— (2021): «Europa y América Latina y el Caribe: juntos por un futuro más ecológico, seguro y justo», artículo, 3 de diciembre de 2021, (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/europa-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-juntos-por-un-futuro-m%C3%A1s-ecol%C3%B3gico-seguro-y-justo_es).

SIMÓN, L. (2019): «EU-NATO Cooperation in an Era of Great-Power-Competition», *The German Marshall Fund to the United States*, Policy Brief n.º28, (en línea: https://www.gmfus.org/sites/default/files/Simon%2520-%2520EU-NATO%2520Cooperation%2520-%252026%2520Nov_0.pdf).

TALLIS, B. (2022): «Agenda Exterior: OTAN y autonomía estratégica europea», *Revista Política Exterior*, Artículo, 26 de mayo de 2022, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>).

TOCCI, N. (2020), «Autonomía europea y vínculo transatlántico: dos caras de la misma moneda», *Revista Política Exterior*, (en línea: <https://www.politicaexterior.com/autonomia-europea-y-vinculo-transatlantico-dos-caras-de-la-misma-moneda/>).

UNCTAD (2021): «Digital Economy Report 2021», (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf).

— (2022): «World Investment Report 2022», (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf).

VAKULENKO, S. (2022): «Shutting Down Nord Stream Marks the Point of No Return for Russian Gas», Carnegie Endowment for International Peace, artículo, (en línea: <https://carnegieendowment.org/politika/87837>).

LA VANGUARDIA (2022): «El BEI mira a América Latina como alternativa a Rusia en energía y alimentos», La Vanguardia, (en línea: <https://www.lavanguardia.com/vida/20220316/8130555/bei-mira-america-latina-alternativa-rusia-energia-alimentos.html>).

VAN MIDDELAR, L. (2021), «El despertar geopolítico de Europa», Le Grand Continent, 15 de abril, (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/>).

VV. AA. (2020): «On the path to ‘strategic autonomy’. The EU in an evolving geopolitical environment», Study, European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeo, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)).

VV. AA. (2021), «Autonomía estratégica europea e intereses de España», Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>).

VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022), «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 65, (en línea: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/DT_FC_65.pdf).

YOUNGS, R. (2021): «The EU’s Strategic Autonomy Trap», Carnegie Europe, Artículo, 8 de marzo de 2021, (en línea: <https://carnegieeurope.eu/2021/03/08/eu-s-strategic-autonomy-trap-pub-83955>).

ANEXOS

ANEXO I:

Multilateral partnerships	Bilateral partnerships
<p>North Atlantic Treaty Organization (NATO)</p> <p>United Nations (UN)</p> <p>African Union (AU)</p> <p>Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)</p> <p>Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)</p> <p>Gulf Cooperation Council (GCC)</p> <p>League of Arab States (LAS)</p>	<p>United States, Canada, Norway, United Kingdom, Turkey, Japan, Republic of Korea, India, Indonesia, Pakistan, Vietnam, China, Djibouti, Chile, Colombia</p> <p>Countries with active CSDP Missions Bosnia-Herzegovina, Somalia, Iraq, Central African Republic, Ukraine, Libya, Moldova, Palestinian Territories, Mali, Niger, Kosovo, Georgia, Sahel, Mediterranean (IRINI) Source: https://www.eeas.europa.eu/en</p> <p>Crisis Management – Framework for Participation Agreement Vietnam, Jordan, Bosnia and Herzegovina, Australia, Colombia, Korea, Chile, Georgia, Moldova, North Macedonia, Albania, New Zealand, Serbia, United States, Montenegro, Turkey, Canada, Ukraine, Norway, Iceland, (+Switzerland) Source: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ps0013</p> <p>European Neighbourhood Policy Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, Ukraine Source: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_de</p> <p>Third countries participating in PESCO projects Canada, Norway, US Source: https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/permanent-structured-cooperation-(PESCO)</p>

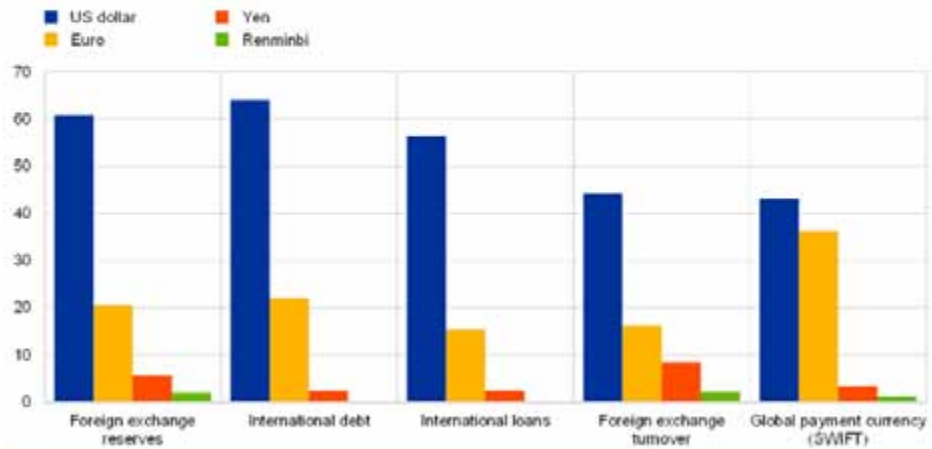
FUENTE: MAJOR, C. y MARRONE, A. (2022): «Partnerships and european strategic autonomy: how to turn them into a win-win approach», Foundation for European Progressive Studies, Policy Brief, p. 8, (en línea: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/Proof_4.7.22_Partnerships-and-European-Strategic-Autonomy.pdf).

ANEXO II:

The euro remains the second most important currency in the international monetary system

Snapshot of the international monetary system

(percentages)



Sources: BIS, IMF, SWIFT and ECB calculations. Note: The latest data are for the fourth quarter of 2019.

FUENTE: Banco Central Europeo, 2019, (en línea: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html#toc2>).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Nation building en Irak: debilidades y fortalezas
de un Estado en construcción**

Diego Muñoz-Cobo Lozano

Madrid, diciembre de 2022

DEDICATORIA

A mis padres, Yolanda y Enrique, por traerme hasta aquí

A mi abuelo Miguel, que tanto ayudó a mi formación

Y a Elvira, Jose y Javi, que siempre estuvieron ahí

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento al embajador Juan José Escobar, embajador de España en Irak entre 2017 y 2021. Este trabajo no hubiera sido posible sin su contribución.

También deseo agradecer a mis compañeros y amigos de la 74ª promoción de la Carrera Diplomática, que fueron y son fuente de inspiración.

RESUMEN

En vísperas del vigésimo aniversario de la caída del régimen de Sadam Hussein en Irak, este trabajo busca analizar cuál ha sido el recorrido del Estado iraquí desde entonces y qué retos afronta en la actualidad. Para ello, el método utilizado es eminentemente la revisión bibliográfica, atendiendo tanto a la literatura académica existente al respecto como a prensa escrita y documentos oficiales.

Habida cuenta de que la configuración político-social iraquí está condicionada por su fragmentación étnico-religiosa, el texto aborda en primer lugar el contexto social e histórico del país. Se exponen así los principales grupos étnicos y religiosos que componen la sociedad iraquí, así como su ubicación geográfica. Seguidamente, se estudia cómo han ido interactuando con las distintas etapas históricas del Estado, desde la configuración primigenia del territorio bajo el Imperio Otomano hasta la etapa de Sadam Hussein. En este apartado, se incide en el papel preponderante de los sectores sunníes sobre las instituciones del Estado, de manera que se aprecie el cambio fundamental que supondrá la llegada de los chiíes al poder en 2003.

En segundo lugar, se analizan los fundamentos políticos y constitucionales del Estado iraquí tras 2003, haciendo referencia tanto al periodo transitorio comprendido entre 2003 y 2005 como al posterior desarrollo constitucional. Se desgana, a este respecto, el funcionamiento de la llamada *muhasasa*, o reparto del poder por cuotas religiosas, entendiendo este como eje del Irak actual.

Finalmente, se exponen las principales amenazas para el Estado iraquí en la actualidad. En primer lugar, se encuentra el contexto de seguridad, particularmente en relación con la insurgencia sunní y la posibilidad de rebrote de la violencia yihadista. Seguidamente, se examinan los retos al orden interno, clasificados en retos político-constitucionales, económicos y, finalmente, territoriales, haciendo con ello referencia a la cuestión kurda. Por último, se aborda la situación de Irak en el marco geopolítico regional e internacional. Así, se relaciona la evolución

iraquí con la pugna entre Estados Unidos e Irán, habida cuenta de las conexiones entre las facciones políticas internas y los intereses de dichos Estados. Igualmente, se hace referencia al papel de Arabia Saudí y, finalmente, al de otras potencias que también muestran interés en el país, como Turquía y China.

El último apartado aborda, por su parte, las principales conclusiones del trabajo. A este respecto, se señala la delicada situación del Estado iraquí y, particularmente, la existencia de una conexión esencial entre la estabilidad del orden interno y el conflicto regional entre Estados Unidos e Irán, así como la pugna sunní-chií que enfrenta a Irán y Arabia Saudí. Todo ello no obsta para que, a pesar de los retos existentes, las instituciones iraquíes sigan funcionando, como demuestra la formación de gobierno del pasado octubre. Ello no garantiza, en cualquier caso, la supervivencia a largo plazo del modelo político iraquí, máxime a la luz de la ola de protestas que viene sacudiendo el país desde 2019. Sin embargo, no parece vislumbrarse en la actualidad una alternativa viable al modelo existente, por lo que la estabilidad del país pasará por neutralizar, en la medida de lo posible, los retos aludidos.

INTRODUCCIÓN

«*Blancas son nuestras acciones, negras nuestras batallas. Verdes son nuestros campos, rojas nuestras espadas*». Estos versos, extraídos de la obra del poeta iraquí del siglo XIII, Safi al-Din al-Hilli, a los que se atribuyen los colores de la bandera iraquí, expresan de forma clarividente la naturaleza del pueblo iraquí. En efecto, más de cien años después de la creación del Estado moderno de Irak, el país ha atravesado innumerables conflictos y, en muchos casos, se ha visto arrasado por intereses regionales que lo han condenado a la fragmentación.

Hace veinte años, sin embargo, la caída del régimen de Sadam Hussein pareció alumbrar un nuevo periodo para Irak. Los chiíes y los kurdos, otrora excluidos del juego político, entraron por primera vez en él, al tiempo que la antes privilegiada minoría sunní perdía su predominio sobre escenario nacional. La intención era dejar atrás la mano de hierro que había gobernado el país durante décadas, pero lo cierto es que la única alternativa a esta ha sido la inestabilidad y el conflicto.

Sin embargo, los eventos internacionales de los últimos años parecen haber desviado la atención de la región. El creciente papel de China, que llevó a Estados Unidos a entrar en una etapa de «giro asiático», ha centrado el interés internacional en la región indo-pacífica. Más recientemente, la agresión rusa sobre Ucrania ha devuelto a Europa oriental al centro del debate geoestratégico. Con todo lo anterior, Oriente Próximo, que en otra época concentró el interés de gran parte de la comunidad internacional, parece haber pasado a un segundo plano.

Con todo, no cabe duda de que aún existen grandes amenazas al orden internacional basado en normas que tienen su origen en la región. Entre ellas, destaca particularmente el programa nuclear iraní, así como el papel de Arabia Saudí y otras monarquías del Golfo en el entramado regional. Irak, como ya sucedió en el pasado, es un punto focal para la acción de todas estas potencias regionales, al tiempo que también es origen de fenómenos terroristas, como el del Estado

Islámico, que si bien han sido derrotados territorialmente, continúan amenazando la seguridad internacional.

España, por su parte, viene manteniendo un importante compromiso con las autoridades iraquíes y, en definitiva, con la sociedad del país. El pasado 29 de noviembre se conmemoró el asesinato de ocho agentes del Centro Nacional de Inteligencia, víctimas de una emboscada en la región de Latifiya. Años más tarde, nuestro país se sumó a la Coalición Global contra el Daesh, destacando en el país alrededor de 480 militares en el marco de la operación Inherent Resolve, una presencia que aún se mantiene, en particular en la base de Besmaya. Todo ello justifica la importancia estratégica que Irak tiene para la política exterior española, toda vez que los vínculos históricos de España con el mundo árabe son, por su parte, de sobra conocidos.

Así, este texto se fija como hipótesis que Irak no debe ser considerado un Estado fallido, si bien su viabilidad institucional estará determinada en gran medida por su capacidad de mantener el equilibrio entre las diferentes potencias que tienen intereses en el país. De este modo, el objetivo general será evaluar las principales amenazas que afronta hoy el Estado iraquí, tanto en el plano interno como en su dimensión exterior. A partir de aquí, se fijan los siguientes objetivos específicos:

4. Analizar la composición étnico-sectaria del Irak actual, prestando atención a la distribución territorial de los grupos árabe sunní, árabe chií y kurdo.
5. Explicar el desarrollo de la organización política del territorio iraquí, desde el dominio otomano hasta el actual modelo político.
6. Estudiar las principales instituciones del Estado iraquí tras la Constitución de 2005.
7. Identificar los principales elementos de inestabilidad para el Estado iraquí en el ámbito interno y en relación con el contexto geopolítico regional.

Para alcanzar estos objetivos, el texto que aquí se presenta se divide en tres capítulos. El primero de ellos busca contextualizar la situación política de Irak atendiendo a su composición demográfica, así como a su desarrollo histórico. En segundo lugar, se presenta un capítulo dedicado al sistema constitucional iraquí, con su evolución electoral y progresiva fragmentación de su clase política. Finalmente, se ofrece un tercer capítulo que expone las distintas amenazas del Estado iraquí, prestando atención al contexto de seguridad, a los desafíos al orden interno y al contexto geopolítico regional.

Capítulo I

CONTEXTO SOCIAL E HISTÓRICO DEL ESTADO IRAQUÍ

1. Complejidad de la realidad étnico-religiosa iraquí

Para comprender la evolución política de los territorios que hoy constituyen la República de Irak, es necesario partir de un análisis de su compleja realidad étnico-religiosa. En efecto, el territorio de la antigua Mesopotamia es hoy punto de encuentro de diferentes etnias y credos, lo que sin duda contribuye al delicado equilibrio político del país. Para Ulack¹, el caso iraquí no es un mero caso de sociedad multiétnica, sino que la presencia de divergencias interreligiosas —como es el caso del islam y el cristianismo— e intrarreligiosas —como son las doctrinas chií y sunní— justifica la denominación de sociedad étnico-sectaria para hablar de la realidad iraquí. Todo ello constituye el necesario punto de inicio para analizar el devenir político de este territorio; y es que la división étnico-sectaria ha sido la piedra angular de todos los procesos de construcción estatal desarrollados en el país.

Actualmente, la población iraquí asciende a 40.462.701 personas², lo que hace de Irak el cuarto país más poblado del mundo árabe, siendo únicamente superado por Egipto, Argelia y Sudán. Con más de 7 millones de habitantes, Bagdad es la ciudad más poblada del país y la segunda del mundo árabe. Seguidamente, destacan las ciudades de Mosul, Basra, Kirkuk, Najaf y Erbil, todas ellas con poblaciones cercanas al millón de habitantes.

¹ ULACK, C. (2015). «Demography of Race and Ethnicity in Iraq», en SÁENZ, R. et al. (eds.), *The International Handbook of the Demography of Race and Ethnicity*, Springer, p. 369.

² CIA (2022). «The World Factbook», CIA, (en línea: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/iraq/>).

Desde el punto de vista étnico, los árabes suponen aproximadamente el 80 por ciento de la población. Suman aproximadamente 30 millones de personas, pero presentan un alto grado de fragmentación religiosa. Se concentran en Bagdad, así como en Najaf y, en general, en el oeste y sur del país. Por otra parte, destacan los kurdos, con una población de 4 millones de personas, concentrada principalmente en la región norteña del Kurdistán, en que se encuentran las ciudades de Kirkuk y Erbil. Asimismo, es obligado hacer referencia a la población de raza negra, que ronda el millón de personas, y que se concentra principalmente en el sur del país. Tiene su origen en el comercio de esclavos africanos que experimentó Irak a partir del siglo VI d.C. Junto a los anteriores se encuentra la población turkmena, con aproximadamente 3 millones de personas. Se ubican principalmente en el norte del país, pero se consideran sometidos a una importante presión para asimilarse tanto con kurdos como con árabes.

Sin embargo, la situación es si cabe más compleja desde el punto de vista religioso. Así, el credo mayoritario de la población es el islam, al que se adhiere aproximadamente el 97 por ciento de los iraquíes. Ahora bien, la población musulmana queda subdividida, a su vez, en musulmanes chiíes, que con 15 millones de personas representan aproximadamente el 60 por ciento de la población, y musulmanes sunníes, minoritarios, con una población de aproximadamente 13 millones de personas. Si bien los chiíes son en su práctica totalidad étnicamente árabes, los sunníes pueden ser árabes, pero también kurdos, entre los que el islam sunní es la religión mayoritaria. A estos se suman los cristianos, población que ha disminuido drásticamente desde los años 80 —cuando llegaron a sumar más de un millón y medio de personas— hasta suponer aproximadamente 300.000 personas. Entre ellos, las principales denominaciones son la caldea, la siríaca, la asiria y la armenia y se concentran principalmente en grandes ciudades, particularmente Bagdad y Mosul.

Junto a todo lo anterior, hemos de considerar el papel de los yazidíes, con una población de aproximadamente medio millón de personas concentradas en el norte de Irak, particularmente en la región del Kurdistán. Se trata de una comunidad étnica y religiosamente diferenciada, cuyos ritos se encuentran emparentados con el credo zoroástrico, presente en Irán. El complejo caleidoscopio social iraquí se completa, finalmente, con la población chabaquí, kaka'í y sabea-mandean. Juntos suman una población cercana al medio millón de personas³.

Resulta evidente, por tanto, que la fragmentación étnico-sectaria se encuentra en la base de todo proyecto político para Irak. Ya desde sus primeras formas

³ PICHON, E. (2015). «Minorities in Iraq. Pushed to the brink of existence», European Parliamentary Research Service, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548988/EPRS_BRI\(2015\)548988_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548988/EPRS_BRI(2015)548988_REV1_EN.pdf)).

de organización política en la antigua Mesopotamia, y particularmente desde la creación del moderno Estado de Irak al amparo del paraguas colonial, las tensiones intersectorias han de ser percibidas como trasfondo de toda forma de organización del poder en el país. Irak es, en efecto, un crisol de identidades étnicas y religiosas, cuyos conflictos —y, eventualmente, alianzas— configuran el escenario político. Así, resulta complejo hablar de un Estado-nación iraquí si no se tiene en cuenta el particular grado de fragmentación social, lo que indudablemente ha llevado al Estado iraquí a fundarse en el pacto entre élites interreligiosas como forma preferente de estabilización del poder⁴. Así se puede comprobar a lo largo de la historia iraquí anterior a la invasión occidental de 2003, cuestión que se desarrolla en las líneas siguientes.

2. Del Imperio Otomano a Sadam Hussein: construcción del Estado iraquí moderno

Para comprender la evolución política del Irak moderno es fundamental comenzar reconociendo que la existencia del Estado iraquí es, en efecto, un fenómeno relativamente reciente. El territorio histórico de la antigua Mesopotamia permaneció sometido a poderes extranjeros desde mediados del siglo XIII, con la invasión mongola, hasta alcanzar su independencia, al menos formal, del Reino Unido en 1920. Se trata de ocho siglos de dominación extranjera en los que, sin duda, goza de gran importancia el poder otomano, no solo por la larga duración de su dominio sobre el actual Irak, sino porque fueron las autoridades otomanas las primeras en esbozar las estructuras político-administrativas que acabarían desembocando en la creación del Estado iraquí moderno en el siglo XX.

Desde el establecimiento de la dominación otomana en Irak a mediados del siglo XVI hasta la constitución del mandato británico para Irak, tras la Primera Guerra Mundial, el actual territorio iraquí estuvo dividido en tres provincias separadas: Mosul, al norte, Bagdad, en el centro, y Basra, al sur. Este hecho, lejos de ser anecdótico, resulta de vital importancia para comprender la evolución política del país. Ciertamente, la composición étnico-religiosa de cada una de estas provincias era sustancialmente distinta: si la provincia de Mosul era territorio kurdo, Basra era de mayoría chií. Bagdad, por su parte, presentaba una numerosa población sunní.

El historiador Charles Tripp plantea en su obra *History of Iraq*⁵ que, hasta bien entrado el siglo XIX, las autoridades otomanas tenían únicamente el con-

⁴ DODGE, T. & MANSOUR, R. (2020). «Sectarianization and De-sectarianization in the Struggle for Iraq's Political Field», *The Review of Faith & International Affairs*, n.º 18 (1), p. 58.

⁵ TRIPP, C. (2003). *A History of Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 8-13.

rol nominal del territorio mesopotámico, siendo en realidad un *pashá* mameluco quien detentaba el poder en nombre del sultán. Para ello, resultaban fundamentales las alianzas con familias locales, particularmente en las provincias de Bagdad y Basra, en teoría leales al sultán. Sin embargo, en el marco de las reformas administrativas operadas en el siglo XIX por el sultán Abdul Hamid II, conocidas como *tanzimat*, se buscó poner fin a este modelo disfuncional para reforzar el papel del sultán y su control directo sobre el territorio. Así, en 1831, las fuerzas otomanas depusieron al último *pashá* mameluco, Daud Pasha, comenzando así una etapa de reformas que, si bien respetaron la división tripartita del territorio iraquí, supusieron el primer paso hacia la constitución de un Estado iraquí funcional. Las medidas principales de este periodo son el establecimiento del servicio militar obligatorio, la reforma de la propiedad de la tierra mediante las leyes agrarias de 1858 y 1864, la clarificación de las fronteras provinciales y la expansión del sistema educativo.

No obstante, y a pesar de los impulsos por modernizar el territorio, lo cierto es que el propio Charles Tripp destaca que, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, Irak permanecía fuertemente dividido en tres unidades administrativas independientes y la falta de recursos económicos del Imperio Otomano, a quien el zar Nicolás I de Rusia denominó «el hombre enfermo de Europa», había ralentizado la capacidad transformadora de estas reformas⁶.

Es en estas condiciones que, en el marco de la Primera Guerra Mundial, y particularmente de la derrota otomana, alineada con las potencias centrales, la presencia de la Sublime Puerta en la región mesopotámica es sustituida por el mandato británico para Irak, que emanó del acuerdo franco-británico de Sykes-Picot, celebrado en 1916.

En un primer momento, la presencia británica excluyó a los locales de toda participación en asuntos públicos. Sin embargo, a partir de la revuelta árabe de 1920, liderada por el emir Abdallah, las autoridades británicas comienzan a estimar necesario incluir a los iraquíes en el entramado administrativo para evitar futuros levantamientos contra la metrópoli. Ahora bien, será en este momento en que se manifiesta, por primera vez, lo que será el eje de los conflictos internos en Irak a lo largo del siglo XX. En efecto, los británicos se apoyaron exclusivamente en la población sunní, radicada principalmente en la antigua provincia de Bagdad, para controlar el conjunto del territorio iraquí, quedando la mayoría chií, así como los kurdos del norte, excluidos del entramado administrativo.

⁶ Íbid., p. 15.

Por otra parte, el moderno Estado iraquí queda finalmente constituido jurídicamente a través de diversos textos jurídico-internacionales. Por un lado, será finalmente el Tratado de Lausana de 1923 el que fijará las fronteras de la nueva república turca tras la falta de ratificación del Tratado de Sèvres de 1920. En ambos casos, la provincia de Mosul, que históricamente se mostró más integrada en el Imperio otomano que Bagdad y Basra, se integraba igualmente en el mandato británico. Para Mattar y Duarte⁷, esta decisión es inequívocamente intencionada, y es que, hacia 1920, ya se habían descubierto en Mosul importantes yacimientos petrolíferos que convertían al territorio en centro de interés de las potencias occidentales.

De otro lado, destaca la firma del Tratado anglo-iraquí de 1922, que constituye a Irak como monarquía formalmente independiente, que tiene por Jefe del Estado a Faisal I, perteneciente a la dinastía hachemí, también reinante en Jordania. Esta estructura política se acompaña de la creación del ejército iraquí en 1921.

Fruto de esta evolución, podría afirmarse que la existencia de tres entidades políticas diferenciadas hasta bien entrado el siglo XX supone la artificialidad del Estado iraquí. No es esta la posición que mantiene Pursley⁸, quien considera que dicha visión implica suponer que el territorio de la antigua Mesopotamia era, hacia 1920, un espacio vacío, sin considerar las luchas sociales y revolucionarias que ya existían en aquel momento y que reclamaban la constitución de una verdadera entidad política independiente.

La independencia iraquí, ya reconocida formalmente desde 1922, se reafirma con la entrada del país en la Sociedad de Naciones en 1932 y tendrá como principal precursor a Nuri Al-Said, alineado con el Imperio Británico, que se convierte en primer ministro y deviene una figura política clave durante los años treinta. A partir de este momento, la situación interna de Irak quedará determinada por la muerte del rey Faisal I en 1933 y su sucesión por su hijo Ghazi I, así como por los continuos golpes de Estado protagonizados por generales como Bakr Sidqi, de origen kurdo, contra una superioridad política compuesta exclusivamente por la minoría sunní y centralizada en Bagdad.

Asimismo, comienzan a manifestarse en los años treinta conflictos territoriales con la vecina Persia, que acompañarán al Estado iraquí a lo largo del siglo XX. Las principales disputas giraban en torno a la región de Juzestán, pertene-

⁷ MATTAR, R. & DUARTE, R. (2020). «The End of the Ottoman Empire and the creation of the Iraqi state beyond Sykes-Picot: Between Imperialism and Revolution», *Estudos Internacionais*, n.º 8 (4), p. 38.

⁸ PURSLEY, S. (2015). «Lines Drawn on an Empty Map: Iraq's Borders and the Legend of the Artificial State (Part 1)», *Jadaliyya*, (en línea: <https://www.jadaliyya.com/Details/32140/%60Lines-Drawn-on-an-Empty-Map%60-Iraq's-Borders-and-the-Legend-of-the-Artificial-State-Part-1>).

ciente al Imperio persa, pero de población arabófona. En 1937, ambas partes firmarán un Tratado fronterizo en el que Irak renunciaba a toda reclamación de soberanía sobre el territorio⁹.

No obstante, el 1 de abril de 1941, tras la muerte del rey Ghazi I, un nuevo golpe de Estado sustituye al primer ministro Nuri Al Said por Rashid Ali, de orientación proalemana. Esta situación provocó una nueva intervención británica ese mismo año, que supuso un breve conflicto anglo-iraquí que culminó con el regreso de Nuri Al Said como primer ministro. Sin embargo, es en este momento cuando se produce una primera grieta en el control sunní de las instituciones del Estado. Tras su vuelta en 1941, Nuri Al Said nombra al primer miembro del gobierno de origen chií en la historia de Irak.

La retirada definitiva de los británicos se produce siete años después de la intervención, en 1948, con la firma de un nuevo Tratado anglo-iraquí que consuma lo que Charles Tripp¹⁰ denomina «política de reforma y represión». Irak permanecerá durante este periodo como un país pluripartidista, pero con una libertad política limitada. Es así como los años cincuenta se constituyen como una verdadera etapa de transformación para Irak, que estará determinada por el derrocamiento de la monarquía, así por la consolidación del país como potencia petrolífera, como muestra la fundación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo por el Pacto de Bagdad en 1956.

Inspirado por el golpe del general Gamal Abdel Nasser en Egipto, el general Abd El Karim Qasim protagonizará en 1958 un golpe de Estado que pone fin a la monarquía hachemí y da lugar a la constitución de la primera república iraquí.

Este primer periodo republicano, aún no baazista¹¹, se caracterizó por la implementación de reformas sociales y económicas y por el cambio de signo de la política exterior. Destacan, a este respecto, la aprobación de un nuevo Código Personal, que reconoce determinados derechos a la mujer y que tiene una inspiración laica, al estilo de las reformas implementadas por los Oficiales Libres en Egipto. De otra parte, destaca la aprobación de la Ley 80 en 1961, en virtud de la cual el gobierno iraquí expropia el 95 por ciento de Iraq Petroleum Company, creada en 1925, si bien el periodo de nacionalización no concluirá hasta 1972. En relación con la política exterior del país durante este periodo, el nuevo gobierno republicano decide la denuncia del Tratado anglo-iraquí de 1948, rompiendo así

⁹ «Boundary treaty between the Kingdom of Irak and the Empire of Iran», (en línea: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1938/183.pdf>).

¹⁰ TRIPP, C. (2003). Op. cit., p. 127.

¹¹ Según la RAE, el baazismo es el «movimiento socialista panárabe fundado en Siria por varios intelectuales alrededor de 1940.». (en línea: <https://dle.rae.es/baazismo?m=form>).

los vínculos estrechos que mantenía con el Reino Unido, al tiempo que se produce un acercamiento a la Unión Soviética y al Egipto de Nasser. Del mismo modo, se incrementan las reclamaciones territoriales, particularmente sobre la región de Juzestán, cuya delimitación había quedado en principio establecida por el ya mencionado Tratado de 1937.

La situación política de Irak cambiará de nuevo en 1963, cuando el ya establecido Partido Baaz, junto con sectores nacionalistas descontentos con la gestión de Qasim, derrocarán a este último, dando lugar a un gobierno de compromiso entre baazistas y nacionalistas liderado por Abd El Salam Arif. No obstante, en 1968, el partido Baaz da un golpe contra el gobierno de Al Arif, dando comienzo así el Irak baazista que habrá de prolongarse hasta la intervención occidental de 2003. Autores como Wolfe-Hannicutt¹² afirman que dicho golpe se enmarca en el contexto de la conmoción árabe tras la Guerra de los Seis Días, que reforzó la autoridad del Baaz como baluarte de la lucha contra el Estado de Israel.

Este periodo supuso la consagración de las élites originarias del noroeste del país, árabes sunníes. Será en torno a este paradigma que el Baaz mantendrá su control del país durante los años venideros, máxime a medida que se vaya consolidando la influencia de quien determinará el devenir del país durante las décadas siguientes: Sadam Hussein.

Sadam Hussein era en aquel momento uno de los hombres fuertes del Partido, por lo que fue nombrado vicepresidente. A lo largo de la década de 1970, irá consolidando su poder como verdadero pilar del régimen, basándose principalmente en la cooptación de líderes sunníes para las más altas funciones del Estado a través del partido Baaz y la represión de toda disidencia política, en particular de la población kurda¹³.

A partir de esta década, comienzan a perfilarse los principales ejes del Irak baazista. Entre ellos, destaca la represión de los movimientos islamistas. Esto implicó la prohibición de retransmitir lecturas coránicas en radio y la represión de la instrucción islámica. Estas medidas tuvieron un efecto particularmente intenso en la mayoría chií que encontró las posiciones anti-gubernamentales de este grupo. Así, es en esta época en que diversos ayatolás chiíes, como el ayatolá Al-Hakim, emiten *fatwas* en las que prohíben a todo fiel la militancia en el partido Baaz.

¹² WOLFE-HANNICUTT, B. (2017). «Oil Sovereignty, American Foreign Policy, and the 1968 Coups in Iraq », *Diplomacy & Statecraft*, n.º 28 (2), pp. 245-246.

¹³ ALBERT, C. D. (2018). «No Place to Call Home: The Iraqi Kurds under the Ba'ath, Saddam Hussein, and ISIS», *Chicago-Kent Law Review*, n.º 92 (3), p. 825.

A esta represión se suma la aparición de lo que Charles Tripp¹⁴ denomina «instituciones ambivalentes» del Estado iraquí. Bajo el régimen de Saddam Hussein, existieron en el territorio iraquí instituciones formales, de carácter nacional y caracterizadas por la interseccionalidad étnico-religiosa, bajo la idea de sustituir las afinidades sectarias por lealtad baazista. Pero al mismo tiempo, el régimen de Hussein es un régimen de cooptación de líderes de comunidades religiosas, generando redes clientelares que, en última instancia, anularan cualquier posible levantamiento contra el poder establecido. Este modelo es particularmente visible con los kurdos, en virtud del Manifiesto de 1970, por el que se amplían algunos derechos a los kurdos, fundamentalmente de carácter cultural y de organización administrativa. La región del Kurdistán, sin embargo, seguía careciendo de soberanía sobre sus recursos naturales y no podía disponer de cuerpos armados propios. Asimismo, el gobierno del Baaz impulsa el desplazamiento de árabes sunníes de otras zonas del país hacia el Kurdistán, de manera que se rompiera la unidad étnica de la región y se diluyeran las reclamaciones kurdas.¹⁵

No obstante, el principal elemento que caracteriza a estos años, pues tiene repercusiones tanto internas como externas, es el desencadenamiento del conflicto entre Irak e Irán, toda vez que este último, depuesto el *Shah* en 1979, se instituye como potencia protectora de los chiíes de la región¹⁶. Hasta los años setenta, había imperado en la comunidad chií un cierto sentimiento de solidaridad y jerarquía, auspiciada por la propia presencia del ayatolá Jomeini en Nayaf, santuario chií. Es así cómo, habiendo tomado el poder Jomeini en Irán tras 1979, se produce una suerte de conexión religioso-estratégica entre los chiíes del interior de Irak y el nuevo régimen iraní. A ello se suma el irredentismo de Hussein, quien retomó las reivindicaciones de la época de Qasim en relación con el Juzestán y con Kuwait y la espiral represiva contra los chiíes iraquíes, como muestra la ejecución del clérigo Al-Sadr, líder del partido chií Dawa¹⁷.

Así, el 17 de septiembre de 1980, Irak declara su soberanía sobre la región de Shatt-Al Arab, en la provincia iraní de Juzestán. Irán, recién constituido como república islámica y percibido como un rival débil e inestable por las autoridades iraquíes, entiende por su parte que este ataque no era sino una prueba de fuego para la revolución de 1979. Estalla así la guerra entre ambos países, que culmina-

¹⁴ TRIPP, C. (2003). Op. cit., pp. 217 y ss.

¹⁵ ALBERT, C. D. (2018). Op. cit., p. 826.

¹⁶ MANDAVILLE, P. & HAMID, S. (2018). «Islam as Statecraft: How Governments Use Religion in Foreign Policy», *Washington, DC: Brookings Institution*, (en línea: <https://www.brookings.edu/product/the-geopolitics-of-religious-soft-power/>), p. 16.

¹⁷ YAMAO, D. (2008). «Transformation of the Islamic Da'wa Party in Iraq: From the Revolutionary Period to the Diaspora Era», *Asian and African Area Studies*, n.º 7 (2), p. 251.

rá en 1988 en virtud de la Resolución 598 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁸.

En este contexto de irredentismo territorial, el 2 de agosto de 1990 se produce la invasión iraquí de Kuwait. En apenas veinticuatro horas, la familia real kuwaití abandonó el país para refugiarse en Arabia Saudí e Irak comenzó una operación de bombardeo que llevó, finalmente, a la adopción de sanciones en el marco de las Naciones Unidas. Finalmente, ante la negativa del gobierno iraquí a retirarse de sus posiciones en Kuwait, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 678, que permitió la intervención occidental, liderada por Estados Unidos, y la derrota del régimen de Sadam Hussein¹⁹. A este conflicto siguió una durísima etapa de posguerra, determinada por las sanciones y el bloqueo impuestos al país, que se tradujo en desabastecimiento y empobrecimiento generalizado²⁰.

Sin embargo, la dureza de las sanciones no consiguió minar los pilares del régimen. Más bien al contrario, Sadam Hussein supo leer las claves de la sociedad iraquí, y aprovechó la carestía para reforzar las redes clientelares que constituían el Estado baazista en la sombra²¹. Es por ello que, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, a la vista del incumplimiento reiterado del régimen iraquí de sus obligaciones de desarme²², una coalición de países liderados por Estados Unidos procedió a la intervención en el país. En apenas unos meses, todo el edificio político-administrativo que Hussein había forjado habría de sustituirse por un nuevo orden en el que la mayoría chií, otrora reprimida, jugaría un rol fundamental.

¹⁸ Resolución S/RES/598 (21 de julio), (en línea: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20IR_870720_Security%20Council%20Resolution%20598%20%281987%29.pdf).

¹⁹ Resolución S/RES/678 (29 de noviembre), (en línea: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B-65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>).

²⁰ POPAL, G.R. (2000). «Impact of sanctions on the population of Iraq», *Eastern Mediterranean Health Journal*, n.º 6 (4), p. 795.

²¹ ABU GULAL, S. (2001). «Sanctions: How Saddam Gained Upper Hand», *Economic and Political Weekly*, n.º 36 (32), p. 3027.

²² Resolución S/RES/1194 (9 de septiembre), (en línea: <https://www.un.org/Depts/unscom/Keyresolutions/sres98-1194.htm>).

Capítulo II

IRAK TRAS 2003: HACIA EL EQUILIBRIO CONFESIONAL

1. Intervención de 2003: objetivos y nuevo Estado

Las décadas de gobierno del partido Baaz llegaron a su fin en el año 2003, fruto de la intervención en el país de una coalición de países encabezados por los Estados Unidos, que tuvo como objetivo derrocar al gobierno de Sadam Hussein y desarrollar un verdadero proyecto de *state building* para el Estado iraquí.

Jabar²³ señala que, en vísperas de dicha intervención, los intereses de los actores en juego eran, hasta cierto punto, contrapuestos. Estados Unidos, por una parte, deseaba ver depuesto a Sadam Hussein, a quien la administración Bush consideraba miembro de un «eje del mal»²⁴, acusando al régimen iraquí de apoyar el terrorismo y poseer armas de destrucción masiva. Irán, por su parte, se convirtió en aliado coyuntural de los Estados Unidos en territorio iraquí, pues deseaba proteger los intereses de la mayoría chií. En el interior del país, la minoría sunní buscaba retener los privilegios de los que había gozado bajo el régimen de Sadam Hussein. Los chiíes y los kurdos, por otra parte, integraron, en palabras de Jabar²⁵ un «matrimonio de conveniencia» que debía culminar en un gobierno que reconociera su papel en la vida política y garantizara su autonomía.

Es por lo anterior que, desde un primer momento, la opción de constituir a Irak como un Estado consociacional de base confesional, al estilo libanés, estuvo

²³ JABAR, F. A. (2018). «The Iraqi Protest Movement. From Identity Politics to Issue Politics», *LSE Middle East Centre Paper Series*, n.º 25, p.13.

²⁴ GONZÁLEZ, E. (9 de enero de 2003). «Cómo se fabricó el ‘eje del mal’», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2003/01/09/internacional/1042066806_850215.html).

²⁵ JABAR, F. A. (2018). *Op. cit.*, p. 14.

sobre la mesa²⁶. De acuerdo con Jalloul,²⁷ el confesionalismo es el sistema político basado en el reparto proporcional de puestos políticos entre comunidades religiosas, el consenso entre los líderes de cada comunidad, la autonomía de cada comunidad y el poder de veto mutuo entre sectores.

En este contexto, las autoridades estadounidenses consideraron apropiado implementar el llamado «plan del 80%», en virtud del cual el modelo político iraquí subsiguiente a la intervención habría de constituirse sobre el acuerdo unánime de chiíes y kurdos, expulsando de la vida política a una minoría sunní asociada al baazismo y al régimen de Sadam Hussein.

Con todo, estos intereses habían de conjugarse con la diversidad interna que presentaba el propio segmento chií, que ya vivía una época de creciente islamización desde que Sadam Hussein forzara a algunos de los más prominentes ayatolás al exilio²⁸. Así, la construcción política y jurídica de este nuevo Irak arranca en la necesidad de gestionar el equilibrio entre una mayoría chií decidida a ejercer, con apoyo iraní, un poder que históricamente le fue negado y la insurgencia creciente de una población sunní privada de sus antiguos privilegios.

2. Fin de los pilares del Estado baazista

El 9 de abril de 2003, apenas dos semanas después de la intervención occidental, el régimen de Sadam Hussein fue derrocado y las potencias interventoras constituyeron una Autoridad Provisional de la Coalición, con autoridad ejecutiva, legislativa y judicial, hasta la entrega del poder efectivo a las autoridades iraquíes el 28 de junio de 2004. Al frente de la Autoridad se situó como administrador el estadounidense Paul Bremer.

A partir de este momento, el marco jurídico iraquí estuvo compuesto por las órdenes de la Autoridad Provisional. Destaca particularmente la Orden 1, de 16 de mayo de 2003, que se refiere a la «desbaazificación» del país²⁹. Para ello, la Orden reconoce que el partido Baaz ha cometido violaciones de derechos humanos a gran escala, por lo que procede a su disolución y a la prohibición a los líde-

²⁶ SAOULI, A. (2019). «Sectarianism and Political Order in Iraq and Lebanon», *Association for the Study of Ethnicity and Nationalism*, n.º 19 (1), p. 80.

²⁷ JALLOUL, H. (2008). «El feudalismo político del sistema confesional libanés», *UNISCI Discussion Papers*, n.º 16, p. 176.

²⁸ ESCOBAR, J. J. (2004). «La caja de Pandora chií. Pluralismo clerical en Irak», *Política Exterior*, n.º 18 (98), p. 163.

²⁹ «Coalition Provisional Authority Order 1: De-Ba'athification of Iraqi society», 16 de mayo de 2003, (en línea: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB418/docs/9a%20-%20Coalition%20Provisional%20Authority%20Order%20No%201%20-%205-16-03.pdf>).

res del partido de ejercer cualquier cargo público. Asimismo, la Orden implicaba el despido de gran parte de los funcionarios iraquíes, la condena de la exaltación de la figura de Sadam Hussein o del baazismo y la captura y enjuiciamiento de miembros del partido.

Por su parte, la Orden 2, de 23 de mayo, fijaba como objetivo la «disolución de entidades»³⁰. Ello implicó la disolución del ejército, de los servicios secretos, de los Ministerios de Defensa e Información e incluso del Comité Nacional Olímpico.

A estas medidas políticas, se sumaron otras de carácter económico. Destacan la supresión de los aranceles impuestos por el régimen anterior, así como el fin de las sanciones contra el país. Del mismo modo, se creó una agencia de privatizaciones que fomentara la venta de más de 150 empresas estatales de todos los ámbitos de la actividad económica, a salvo el petrolífero, que quedó en manos del Estado. Asimismo, se estableció la autonomía del Banco Central de Irak para fijar la política monetaria, que en adelante no necesitaría la aprobación del Ministerio de Economía para el ejercicio de sus funciones.

Por lo general, la valoración doctrinal de estas medidas en relación con la creación de un Estado iraquí funcional y democrático es negativa. Así, Fernández Gabaldón considera que, en conjunto, «el gobierno norteamericano ganó la Guerra de Irak sin haber preparado la paz»³¹. En efecto, los aspectos adversos de las medidas adoptadas se hicieron pronto evidentes. Las medidas de desbaazificación supusieron la expulsión inmediata de la Administración de 400.000 funcionarios, y en prácticamente ningún caso se analizó detenidamente la conducta delictiva de cada individuo. Más bien al contrario, las medidas adoptadas por la Autoridad Provisional vaciaron al Estado de gran parte de su clase funcionarial, lo cual resultó particularmente evidente en el ámbito militar. La Autoridad no tuvo en cuenta, entre otras cuestiones, que la afiliación al partido Baaz en época de Sadam Hussein era requisito para prácticamente cualquier promoción social, profesional o política. Del mismo modo, no se tuvo en cuenta que gran parte de los soldados rasos eran en realidad chiíes, que en absoluto comulgaban con los planteamientos del régimen anterior. A ello se sumaron las dificultades económicas generadas por estas medidas, pues la rápida privatización de empresas públicas en un Estado tan intervencionista como el iraquí supuso un aumento muy sustancial del desempleo

³⁰ «Coalition Privisional Authority Order 2: Dissolution of Entities», 23 de mayo de 2003, (en línea: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB418/docs/9b%20-%20Coalition%20Provisional%20Authority%20Order%20No%20-%20208-23-03.pdf>).

³¹ FERNÁNDEZ, D. (2006). «¿Irak en transición?», *Investigación & Desarrollo*, n.º 14 (1), p. 4.

en un contexto de creciente vacío securitario. En efecto, el autor afirma que la intervención occidental convirtió a Irak en un «Estado fallido inducido»³².

3. Marco constitucional tras 2005: entre democracia e insurgencia

Finalmente, el 28 de junio de 2004, las autoridades de la Autoridad Provisional transfirieron sus poderes al Consejo de Gobierno iraquí, formado previamente por la propia Autoridad, y compuesto por 25 líderes políticos, de mayoría chií. Este órgano adoptó en marzo de 2004 la denominada Ley Administrativa Transitoria, que entró en vigor el mismo día 28. Se trató de un texto provisional que debía amparar las elecciones al Consejo de Gobierno, que finalmente tuvieron lugar el 30 de enero de 2005 y que, en última instancia, debían llevar a la adopción de una verdadera Constitución para Irak.

Las elecciones constituyentes de enero de 2005 arrojaron una participación superior al 70% y dieron la victoria a la Alianza Nacional Iraquí, frente político que agrupó a las principales corrientes chiíes del país. Es importante señalar en este punto que, si bien en ningún caso concurrió oficialmente en esta lista, se trató de la opción política auspiciada y patrocinada por el ayatolá Al Sistani, figura religiosa clave que se constituye, aún hoy, como líder espiritual de los chiíes iraquíes³³.

Sin embargo, fue también en este proceso electoral en que se comienza a manifestar una constante del nuevo sistema político iraquí: el desafecto de la población sunní hacia las instituciones del Estado. Las áreas de mayoría sunní, en efecto, presentaron porcentajes de participación muy inferiores a los del resto del país. En el caso de la provincia de Al Anbar, la abstención fue masiva³⁴. Para Coma³⁵, esta abstención de la minoría sunní no deslegitima el proceso político existente, pero no cabe duda de que representa un reto que debió ser considerado en el texto constitucional emanado de la Cámara recién electa.

Es en este contexto cuando se aprueba la Constitución iraquí, redactada por un Comité de Redacción nombrado por el Gobierno de Transición y finalmente

³² BIZHAN, N. (2018). «Aid and state-building, part II: Afghanistan and Iraq», *Third World Quarterly*, n.º 39 (5), pp. 1020-1021.

³³ COMA, M. (2005). «Las elecciones iraquíes: desarrollo y evaluación», *Real Instituto Elcano*, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-elecciones-iraquies-desarrollo-y-evaluacion/>).

³⁴ EL PAÍS (30 de enero de 2005). «Las elecciones concluyen en Irak con una alta participación pese a los ataques insurgentes», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2005/01/30/actualidad/1107039601_850215.html).

³⁵ COMA, M. (2005). *Op. cit.*

aprobada el 15 de octubre de 2005 en referéndum con una mayoría favorable del 78.5 por ciento de los votos. La Constitución iraquí, aún en vigor, consta de 144 artículos divididos en seis secciones. Declara a Irak como República federal de corte parlamentario. De acuerdo con el texto constitucional, la república iraquí goza de un poder legislativo bicameral, compuesto por un Asamblea como cámara de representación poblacional, electa cada cuatro años, y un Consejo Federal como cámara de representación territorial. Sin embargo, este último aún no ha llegado a ser creado, por lo que podemos afirmar que Irak es hoy una república unicameral. Por su parte, el poder ejecutivo reside en el presidente de la República y el Consejo de Ministros. El presidente de la República es elegido por la Asamblea y este, a su vez, encarga al candidato del bloque parlamentario más numeroso formar gobierno.

Sin embargo, más allá de la delimitación formal del poder, este es ejercido en el país a través de un sistema informal de cuotas conocido como *muhhasasa*. El sistema de cuotas implica que, en los más altos niveles de gobierno, el poder ha de ser compartido, principalmente, entre árabes sunnís, árabes chiíes y kurdos. Ello implica, en primer lugar, que la presidencia del país sea ejercida por un kurdo, el puesto de primer ministro sea encomendado a un chií y, finalmente, la presidencia de la Asamblea, a un sunní. Esto es posible porque la Constitución requiere una mayoría de dos tercios para formar gobierno, lo que implica indirectamente forzar el consenso intersectorio a la hora de asumir las más altas funciones del Estado³⁶. Este esquema se reproduce a todos los niveles de la Administración, desde el Consejo de Ministros, en que las carteras se reparten siguiendo criterios sectarios, hasta el último eslabón de la escala administrativa, en que la proporción de funcionarios de las tres sectas debe ser igualmente equilibrada³⁷.

Bajo estas condiciones, Irak ha celebrado elecciones parlamentarias en 2005, 2010, 2014, 2018 y 2021. En prácticamente todos los casos, las fuerzas de corte chií han obtenido la victoria, destacando particularmente el peso de Moqtada Al-Sadr, ayatolá que entró en política a partir de 2003 como líder islamista chií y Nouri Al-Maliki, líder chií que ocupó el cargo de primer ministro entre 2006 y 2014. A ellos se ha de sumar el liderazgo del ya mencionado ayatolá Al Sistani, quien ejerce enorme influencia sobre el sistema al ser considerado líder espiri-

36 RASHEED, A. & ISMAIL, A. (26 de marzo de 2022). «Iraq parliament fails to elect new state president over lack of quorum», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-parliament-fails-elect-new-state-president-over-lack-quorum-2022-03-26/>).

37 LIPTROT, T. (2022). «Iraq must compromise between majoritarianism and consensus government formation», *Aljazeera Centre for Studies*, (en línea: <https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/documents/2022-07/Iraq%20must%20compromise%20between%20majoritarianism%20and%20consensus%20government%20formation.pdf>).

tual de la mayoría chií iraquí³⁸. Todos estos elementos han de configurar el Irak post-baazista que encontramos en la actualidad.

³⁸ ESPINOSA, Á. (30 de enero de 2007). «Alí al Sistani, un ayatolá apolítico», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2007/01/30/internacional/1170111609_850215.html).

Capítulo III

RETOS ACTUALES PARA EL ESTADO IRAQUÍ

Con todo lo anterior, veinte años después del derrocamiento de Saddam Hussein, fenómenos tales como el terrorismo, los conflictos bélicos y una acuciante crisis económica vuelven a hacer su entrada en el panorama nacional iraquí y, con ello, ponen en duda la viabilidad del nuevo sistema político. Mao y Edgar³⁹ afirman que el marco político emanado de la intervención occidental de 2003 ha sido incapaz de crear estructuras políticas cohesionadas, legítimas y resilientes que ocuparan el vacío institucional producido por la intervención. Según datos del Arab Barometer 2021, el 68 por ciento de los iraquíes considera que la corrupción está extendida en las instituciones y agencias estatales. El 49 por ciento estima que la libertad de expresión no está en absoluto garantizada en su país, mientras que solo el 22 por ciento afirma confiar en el gobierno⁴⁰.

Debido a lo anterior, diversos autores se han cuestionado cuáles son los principales desafíos que afronta en la actualidad el Estado iraquí. Ello es especialmente relevante cuando, a fecha de 2022, Irak es el vigesimotercer país más frágil del mundo⁴¹. Recuperando las afirmaciones de Escobar⁴², los principales retos que afronta hoy Irak se relacionan, en primer lugar, con cuestiones de seguridad, lo cual es clave en un país azotado por el terrorismo de forma prácticamente incesante desde 2003. Seguidamente, se encuentran cuestiones relacionadas con la legitimidad del sistema político y la deriva económica del país. Finalmente, se ha de enmarcar la situación del país en un contexto regional cada vez más convulso, y es que el juego de potencias en que se ha convertido Oriente Próximo tiene

³⁹ MAKO, S. & EDGAR, A. D. (2021). «Evaluating the Pitfalls of External Statebuilding in Post-2003 Iraq (2003–2021)», *Journal of Intervention and Statebuilding*, n.º 15 (4), p. 434.

⁴⁰ ARAB BAROMETER (2021). «Iraq Country Report», (en línea: https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_Iraq_Country_Report-ENG.pdf).

⁴¹ THE FUND FOR PEACE (2022). «Fragile States Index», (en línea: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>).

⁴² ESCOBAR, J. J. (2018). «Irak tras la caída de Daesh », *Cuadernos de estrategia*, n.º 196, pp. 99-103.

como escenario principal el territorio iraquí⁴³. Son estos, por tanto, los principales ejes de análisis para comprender el Irak de hoy.

1. Amenazas a la seguridad: la insurgencia yihadista

Como se ha expuesto, la creación de un nuevo modelo político consociacional en el Irak contemporáneo supuso, entre otras cosas, un cambio radical en la distribución del poder en el país. Los sunnís, otrora minoría privilegiada y gobernante, pasaron a la práctica exclusión del juego político, en cuanto se les consideró resortes del régimen baazista. Los principales beneficiarios fueron, por ende, la mayoría chií y la región kurda, que vería cristalizar su acceso a la autonomía. No obstante, López⁴⁴ ha señalado que es precisamente este nuevo reparto del poder el que empuja a antiguos cuadros del régimen de Sadam a la insurgencia contra el nuevo modelo constitucional. Para el autor, el desmantelamiento del Estado baazista, por mor de las ya mencionadas Órdenes 1 y 2 de la Autoridad Provisional, así como los abusos de los soldados estadounidenses y el sectarismo chií de los gobiernos de Nouri Al-Maliki constituyeron el caldo de cultivo adecuado para el surgimiento de una resistencia violenta al nuevo marco político. Desde este momento, la política de seguridad deviene para Irak una verdadera prioridad nacional.

1.1 Terrorismo sunní: de Al Qaeda al Estado Islámico

La principal fuerza insurgente que ha condicionado la política iraquí de los últimos años ha sido, sin duda, Al Qaeda. Esta organización terrorista, nacida en Afganistán dos décadas antes de la caída de Sadam Hussein, constituyó en el territorio iraquí un verdadero eje de ataque al nuevo Estado. Jordán⁴⁵ ha destacado a este respecto que la implantación de Al Qaeda en Irak orbita en un primer momento en torno a la figura de Abu Musab al Zarqawi. Este terrorista, de origen jordano, aprovechó el vacío securitario existente en Irak a partir de 2003 para constituir Al Qaeda en Irak. Esta organización, con relativa autonomía frente a la organización central, penetra en el territorio iraquí y se nutre, en gran medida, de los cuadros sunnís expulsados del juego político por el nuevo marco constitucional.

No obstante, en 2006 fallecerá al Zarqawi, al tiempo que la organización decide unirse al resto de grupos insurgentes sunnís, quienes acabarán constituyendo, en noviembre del mismo año, el Estado Islámico de Irak, dirigido por Abu

⁴³ *Ibid.*, p. 94.

⁴⁴ LÓPEZ, J. (2018). «Irak: violencia y batalla por la reconciliación», *Política Exterior*, n.º 32 (183), p. 89.

⁴⁵ JORDÁN, J. J. (2015). «El Daesh», *Cuadernos de estrategia*, n.º 173, p. 111.

Omar al-Bagdadí. A partir de este momento, las fuerzas islamistas comenzarán a hostigar al Estado iraquí y a las fuerzas occidentales desplegadas en el territorio⁴⁶. En 2011, el inicio de la guerra civil siria abre un nuevo campo de entrenamiento para el Estado Islámico de Irak, quien fomentará la creación del llamado Frente Al-Nusra, aunque finalmente ambas organizaciones terminarán enfrentadas entre sí. En cualquier caso, no cabe duda de que la guerra civil siria permite al Estado Islámico de Irak aumentar sus recursos humanos, económicos y materiales, hasta la proclamación del califato islámico con capital en Raqqa en 2014 y su transformación en Estado Islámico de Irak y el Levante, conocido también como Daesh por sus siglas en árabe⁴⁷.

Resulta necesario destacar en este punto que el Daesh presentó, desde sus orígenes, un elevado componente extranjero. En 2007, el Estado Islámico de Irak tenía un 41 por ciento de combatientes saudíes, 18,8 por ciento de libios, 8,2 por ciento de sirios, 8,1 por ciento de yemeníes y un 7,2 por ciento de argelinos, entre otros⁴⁸. Ello determina, asimismo, una importante respuesta de la propia población sunní iraquí, quien comenzó a considerar que la insurgencia de estas organizaciones, lejos de defender sus intereses como minoría en el marco nacional, fomentaba la respuesta aún más virulenta de las fuerzas estadounidenses y de los sectores chiíes. Nace así el llamado Despertar Sunní, organización contrainsurgente que será hábilmente aprovechada por los Estados Unidos para mantener a raya al Estado Islámico en muchas de sus posiciones en Irak.

A pesar de lo anterior, el ascenso del Daesh en Irak alcanzará su esplendor en 2014 con la toma de Mosul y la llegada a aproximadamente cuarenta kilómetros de Bagdad. Esto justifica, como afirma McInnis⁴⁹, la conformación en la Cumbre de la OTAN, celebrada en Gales en dicho año, de una Coalición Global contra el Daesh, con base en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2169 y 2170. La Coalición quedará definitivamente integrada por 85 países, entre ellos España, con una importante participación en materia de formación del ejército iraquí en la base de Basmaya.

Los objetivos marcados por la Coalición fueron la liberación de los territorios controlados por la organización, su posterior estabilización, luchar contra la

⁴⁶ REUTERS (8 de abril de 2006). «Al menos 71 muertos en un triple atentado contra una mezquita chií en Bagdad», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2006/04/08/internacional/1144447202_850215.html).

⁴⁷ JORDÁN, J. (2015). *Op. cit.*, pp. 119 y ss.

⁴⁸ FELTER, J. & FISHMAN, B. (2007). «Al-Qa'ida's foreign fighters in Iraq: A first look at the Sinjar Records», *Combating Terrorism Center at West Point*, pp. 7-8, (en línea: <https://www.files.ethz.ch/isn/45910/CTCForeignFighter.19.Dec07.pdf>).

⁴⁹ MCINNIS, K.J. (2016). «Coalition Contributions to Countering the Islamic State», *Congressional Research Service*, (en línea: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44135/15>).

propaganda de Daesh, la formación militar, la prevención del movimiento de terroristas extranjeros y la lucha contra la financiación de la organización. Desde el punto de vista territorial, cabe afirmar que la conformación de esta organización fue un éxito. Así, tras tres años de lucha, el primer ministro iraquí, Haider al Abadi, anunció el 9 de diciembre de 2017 la derrota territorial de la organización⁵⁰. Se ponía con ello fin a la lucha material contra el Estado Islámico, pero también se habrían de manifestar con especial claridad los principales retos que afrontaba a partir de este momento la seguridad iraquí. De una parte, la disgregación de las fuerzas militares iraquíes en decenas de grupos de reducido tamaño, y alineados fundamentalmente con los sectores chiíes, que reiteradamente se resisten a su integración en el Ejército iraquí. De otra parte, la ardua tarea de la reconstrucción posconflicto, tarea aún incompleta y de alto riesgo, pues puede suponer la reaparición de la insurgencia terrorista.

1.2 Hacia la integración de las Fuerzas Armadas iraquíes

La compleja situación étnico-sectaria de la sociedad iraquí tiene, sin duda, un importante reflejo en el sector de la seguridad. En efecto, la derrota de Daesh en 2017 puso de manifiesto que las fuerzas iraquíes no habían combatido en modo alguno de forma unificada. Más bien al contrario, cabría afirmar que el Ejército iraquí se derrumbó en 2014 tras la entrada de Daesh, siendo las milicias chiíes y kurdas las que dirigieron en su lugar la resistencia contra la organización. Cordesman⁵¹ ha señalado en este sentido que, en la práctica, existen tres grandes grupos de seguridad en Irak. De una parte, las Fuerzas de Seguridad iraquíes, es decir, el ejército regular, manifiestamente débil tras su desintegración por la ya mencionada Orden 2 de la Autoridad Provisional en 2003. Por otro lado, se ha de tener en cuenta el papel de los llamados Peshmerga, milicias kurdas alineadas con los Estados Unidos que dirigieron la resistencia contra Daesh en el norte del país. Pero, por encima de lo anterior, se ha de considerar el papel clave jugado por las denominadas Fuerzas de Movilización Popular, de carácter eminentemente chií.

Las Fuerzas de Movilización Popular, también conocidas como *Al-hashd Al-Sha'bi*, son un conjunto de milicias armadas, principalmente chiíes, pero también yazidíes, cristianas, e incluso sunníes, que quedan al margen del ejército regular iraquí, y que se constituyeron como un vector clave de la lucha contra el Estado Islámico, cuya aparición se remonta a la toma de Mosul por parte del Daesh en el año 2014. Tal y como explica Escobar⁵², se trata de diversos grupos, propi-

⁵⁰ LA MONCLOA (9 de diciembre de 2017). «Defensa celebra la derrota del DAESH en Irak y destaca la decisiva contribución de los militares españoles», (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mde/Paginas/2017/091217daesh.aspx>).

⁵¹ CORDESMAN, A. H. (2015). «Iraqi Stability and the «ISIS War»», *Center for Strategic & International Studies*, pp. 6-7, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraqi-stability-and-isis-war>).

⁵² ESCOBAR, J. J. (2018). *Op. cit.*, pp. 79-82.

ciados principalmente por el impulso dado por Nouri al-Maliki a los diferentes elementos armados de las fuerzas chiíes, a la vista de la evidente incapacidad del ejército para hacer frente a la amenaza terrorista. Su punto de inflexión queda determinado por la emisión por el ayatolá Al Sistani, referente de la población chií iraquí, de una *fatwa* en la que insta a los chiíes a alistarse en las fuerzas armadas para combatir al Daesh. Muchos de ellos, sin embargo, lo acabarían haciendo en las milicias chiíes⁵³.

Hoy, las Fuerzas de Movilización Popular están integradas por más de 50 milicias y suman aproximadamente 60.000 combatientes⁵⁴. Su lealtad, sin embargo, no es única, y es por ello que pueden agruparse en tres categorías. En primer lugar, existen milicias controladas de forma directa, o cuasidirecta, por el Estado iraní, y que responden en última instancia a la figura del ayatolá Khamenei. En segundo lugar, existen milicias que responden a la autoridad del ya octogenario ayatolá Al-Sistani, alineado con las posiciones iraníes, pero con autonomía frente a dicho país. Finalmente, encontramos las milicias leales a Moqtada Al-Sadr, clérigo chií crecientemente anti-iraní y que, por ende, plantea objetivos divergentes frente a los del Estado vecino.

Una de las claves del juego securitario actual es, por ende, la integración de las Fuerzas de Movilización Popular en el ejército regular iraquí, si bien esta situación parece lejos de alcanzarse. Con este fin, el parlamento iraquí aprobó en noviembre de 2016 una ley por la que consagraba la unión de las Fuerzas de Movilización Populares con el ejército iraquí, si bien consideradas «entidades militares independiente». Para autores como Abbas⁵⁵, sin embargo, la realidad va más allá de esta iniciativa normativa, pues aún no ha quedado probada ni la lealtad de las Fuerzas al Estado iraquí ni la completa pacificación de las mismas entre sí.

1.3 ¿Hacia un Daesh 2.0?

Por otra parte, junto a la integración de las Fuerzas Armadas, el Irak post-Daesh afronta otros retos en el plano de seguridad. En primer lugar, López⁵⁶ se refiere a la reconstrucción de las maltrechas infraestructuras iraquíes. Tras tres años de conflicto abierto con el Estado Islámico, 138.000 casas han sido dañadas, y la mitad de ellas completamente destruidas. A ello se suma la incalculable pér-

⁵³ *Ibid.*, p. 80.

⁵⁴ DERZSI-HORVÁTH, A. et al. (2017). «Who's Who: Quick Facts About Local and Sub-State Forces», *Global Public Policy Institute*, (en línea: <https://www.gppi.net/2017/08/16/quick-facts-about-local-and-sub-state-forces>).

⁵⁵ ABBAS, H. (2017). «The Myth and Reality of Iraq's al-Hashd al-Shaabi (Popular Mobilization Forces): A Way Forward», *Friedrich Ebert Stiftung Policy Paper*, p. 11, (en línea: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/13689.pdf>).

⁵⁶ LÓPEZ, J. (2018). *Op. cit.*, p. 89.

dida de capital humano, e incluso cultural, como demuestra la destrucción de las ciudades asirias de Nimrud y Nineveh⁵⁷. Las autoridades iraquíes han cifrado el coste de la reconstrucción en más de 23.000 millones de dólares⁵⁸.

Con el objetivo de recaudar tales cantidades, se celebró en Kuwait una Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Irak entre los días 12 y 14 de febrero de 2018. La conferencia se centró en la dimensión humana de la reconstrucción, la protección social y la recuperación de infraestructuras. Así, se movilizó aproximadamente 30.000 millones de dólares en ayuda adicional, así como 400 millones de euros del presupuesto de la Unión Europea.⁵⁹ Sin embargo, Kadhim⁶⁰ ha señalado a este respecto que la mayor parte de estas cantidades fue en forma de inversiones y créditos, muchos de los cuales, además, nunca fueron transferidos debido a la corrupción y falta de transparencia de las autoridades iraquíes. Es por ello que el resultado de la Conferencia ha sido definido como «decepcionante», dejando grandes áreas del país en un estado de destrucción permanente⁶¹.

Todo ello puede contribuir potencialmente al resurgimiento de nueva insurgencia, pues las causas profundas de la misma aún no han sido abordadas. A este respecto, Cordesman⁶² considera que la debilidad de las Fuerzas Armadas iraquíes es un problema endémico cuyas causas estructurales permanecen inalteradas. Así, no sería inverosímil pensar que un potencial resurgir del Daesh supondría, de nuevo, el derrumbe de las Fuerzas Armadas. Otros autores, como Castro⁶³ añaden que, junto a lo anterior, la violación de los derechos humanos de los antiguos miembros del Daesh, hoy en poder de las autoridades iraquíes, no hace sino redundar en el resentimiento de parte de la población sunní iraquí, que mantiene su descuelgue de las autoridades nacionales y podría volver a verse seducido por la vía yihadista.

En este contexto, hemos de destacar que el Daesh ha aumentado sus ataques contra Irak desde sus posiciones sirias a lo largo de 2020. En el primer trimestre

⁵⁷ NOVÁČEK, K. (2017). «The Intentional Destruction of Cultural heritage in Iraq as a Violation of Human Rights», *Research Assessment & Safeguarding of the Heritage of Iraq in Danger*, (en línea: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CulturalRights/DestructionHeritage/NGOS/RASHID.pdf>)

⁵⁸ LÓPEZ, J. (2018). *Op. cit.*

⁵⁹ ECHO (2018). «Iraq-Kuwait International Conference for Reconstruction of Iraq (DG ECHO, UN, NGOs)», (en línea: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-kuwait-international-conference-reconstruction-iraq-dg-echo-un-ngos-echo-daily>).

⁶⁰ KADHIM, A. (2019). «Rebuilding Iraq: Prospects and challenges», *The Cairo Review of Global Affairs*, n.º 34, p. 66.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² CORDESMAN, A. H. (2018). «Iraq After ISIS: The Other Half of Victory. Dealing with the Civil Dimension», *Center for Strategic & International Studies*, p. 118, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraq-after-isis-other-half-victory>).

⁶³ CASTRO, J. I. (2019). «Irak después del Daesh: entre la tensión interna y la presión exterior», *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*, p. 255.

de dicho año, la organización atacó 556 veces el territorio iraquí, particularmente en las regiones de Diyala, Kirkuk, Saladino, Anbar e incluso Bagdad⁶⁴. Se ha señalado que el Estado Islámico mantiene un cierto margen de maniobra en áreas rurales, particularmente infraprotegidas, así como en los territorios disputados entre el Estado central y las autoridades kurdas y en algunas zonas del sur⁶⁵. De hecho, las autoridades estadounidenses consideran que, en 2022, el Daesh tiene más presencia y capacidad en Irak que en Siria.

A este respecto, Escobar⁶⁶ señala que la evolución del grupo terrorista estará determinada por la permanencia de la Coalición Global en territorio iraquí. Esta cuestión es particularmente sensible, y es que, como se explica posteriormente, la creciente tensión entre Estados Unidos e Irán, en parte desarrollada en Irak, ha llevado a las autoridades iraquíes a amenazar con expulsar a las fuerzas estadounidenses de su territorio⁶⁷.

Asimismo, la progresión que pueda tener el movimiento terrorista en el país no estará únicamente determinada por circunstancias de orden interno, sino que obedecerá también a cuestiones de índole regional, lo cual es especialmente sensible en una región crecientemente convulsa y conflictiva. De este modo, Heller⁶⁸ hace especial hincapié en el caso libanés. En efecto, la degradación de la situación económica en el país, y la forma en que esta está afectando a la población sunní libanesa, ha llevado a varias decenas de jóvenes libaneses sunníes, provenientes de la localidad de Trípoli, a unirse a las filas del Estado Islámico para atacar en territorio iraquí.

Con todo, hoy la capacidad militar del Daesh es limitada y parece improbable una nueva escalada bélica similar a la de 2014. Sin embargo, las raíces profundas de su aparición, particularmente la debilidad del ejército iraquí y su dependencia de efectivos extranjeros, ponen en riesgo la estabilidad de la situación en el medio plazo. Se comprueba así que la amenaza terrorista sigue presente en Irak y constituye, con ello, un verdadero riesgo para el Estado iraquí.

⁶⁴ ESCOBAR, J. J. (2020). «El Magreb y Oriente Próximo. Geopolítica de una región en pandemia», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, p. 25, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV07_2020JUAESC_MENA.pdf).

⁶⁵ BLANCHARD, C. M. (2022). «Iraq and U.S. Policy», *Congressional Research Service*, p. 2, (en línea: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/IF10404.pdf>).

⁶⁶ ESCOBAR, J. J. (2018). *Op. cit.*, p. 101.

⁶⁷ RUBIN, A. J. (10 de enero de 2020). «As US-Iran Tensions Flare, Iraq Is Caught in the Middle», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2020/01/10/world/middleeast/iraq-iran-us-troops.html>).

⁶⁸ HELLER, S. (2022). «The Mysterious Pipeline for ISIS Recruits from Northern Lebanon», *The Century Foundation*, (en línea: <https://tcf.org/content/report/the-mysterious-pipeline-for-isis-recruits-from-northern-lebanon/>).

2. Amenazas al orden interno: ¿un Estado en crisis permanente?

Con todo lo anterior, lo cierto es que la amenaza terrorista no es el único reto que afronta hoy el Estado iraquí. Más bien al contrario, cabría afirmar que el avance terrorista engarza con la crisis de legitimidad generalizada que afronta Irak prácticamente desde la intervención de 2003. Esta se relaciona en gran medida con elementos estructurales relativos al sistema político, a la disfuncionalidad del modelo económico y a la siempre compleja cohesión territorial del país.

Irak es hoy uno de los países con más corrupción del mundo⁶⁹, lo que gran parte de la doctrina y de los analistas políticos achacan a la disfuncionalidad del ya mencionado sistema político de la *muhasasa*. Así, se suele afirmar que la secularización inducida del tablero político iraquí, que tenía como objetivo lanzar a la primera línea de la gestión pública a los colectivos chií y kurdo ha resultado en un sistema de distribución arbitraria de los recursos públicos entre los representantes de las principales sectas del país, sin que ello repercuta en las condiciones materiales de dichos sectores de población. Es por todo lo anterior que en los últimos años el país ha debido hacer frente a sucesivas oleadas de protestas que ponen en entredicho la supervivencia de un modelo político que muchos consideran ineficaz. Los tres principales elementos de esta situación son el descrédito del sistema político, la disfuncionalidad del modelo económico y, finalmente, el desafío independentista de la región kurda.

2.1 Desafíos al sistema constitucional

Como ya se ha indicado, es prácticamente unánime en la doctrina la consideración de que el modelo político de la *muhasasa* ha sido incapaz de construir en Irak una administración fuerte y capaz de proveer servicios básicos al administrado. Mansour y Dodge⁷⁰ consideran que la creación de este modelo político consociacional partió de una lectura errónea de la sociedad iraquí y, en consecuencia, tenía escasas posibilidades de ser un modelo político exitoso. Estos autores consideran que la creación de un nuevo modelo político en Irak a partir de 2003 únicamente leyó la sociedad iraquí en términos étnico-sectarios, dejando al margen otras consideraciones que, a largo plazo, se han mostrado si cabe más importantes, como la clase social o el género. Es por ello que estos autores consideran que el modelo político iraquí ha evolucionado desde un sistema plenamente sectario, comprendido entre los años 2003 y 2005, hacia un sistema post-sectario, entre 2005 y 2009 y, finalmente, una realidad política anti-sectaria, que se vive desde aproximadamente 2009.

⁶⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2020). «CPI 2020: Middle East & North Africa», (en línea: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-middle-east-north-africa>).

⁷⁰ DODGE, T. & MANSOUR, R. (2020). *Op. cit.*

El período comprendido entre 2003 y 2005 ha de ser considerado como punto de sublimación de las identidades sectarias en Irak. Ello se debe a la unidad de los bloques religiosos tras la caída de Sadam Hussein, de manera que las opciones políticas en el país se agrupaban fundamentalmente en tres sectores: sunní, chií y kurdo. En aquel momento, la principal preocupación de las nuevas autoridades iraquíes era conseguir incluir al sector sunní en el proceso político, por lo que los principales conflictos eran intersectorios⁷¹.

No obstante, la unidad de los bloques sectarios comienza a quebrarse a partir del año 2005 cuando aparecen las primeras divisiones en el bloque chií. Ello se debe, como se indicará posteriormente, al alineamiento del primer ministro Al Maliki con el Estado iraní, al tiempo que los sectores asociados al clérigo Moqtada Al Sadr comienzan a alejarse de dichas posiciones. Ello toma particular fuerza a partir del año 2010, en que iniciativas políticas, como la denominada *Iraqiyya*, se presentan abiertamente como alternativas que trascienden a los partidos sectarios y que, con ello, buscan captar votos de todos los sectores demográficos. Comienza en este momento lo que Mansour y Dodge⁷² denominan «violencia simbólica de la *muhasasa*», lo cual no evita que la fragmentación del campo chií se agrave en las elecciones de 2014, 2018 y 2021.

Entretanto, lo cierto es que la participación electoral es claramente descendiente, pasando del 72 por ciento en las elecciones de enero de 2005⁷³ a apenas un 36 por ciento en las elecciones de 2021⁷⁴. Es en este contexto que tiene lugar el levantamiento juvenil de octubre de 2019, que manifiesta de forma clara el descontento popular con el funcionamiento del sistema y, en conjunto, la voluntad de amplios sectores de población, principalmente joven, de acabar con el modelo sectario. Berman⁷⁵ ha afirmado a este respecto que los principales ejes de esta revuelta, conocida también como revuelta de *Tishreen*⁷⁶, son la búsqueda del fin de la corrupción, de la polarización intrasectaria e intersectoria y de las intromisiones iraníes en la escena política iraquí. Alkhudary⁷⁷, por su parte, ha llegado a afirmar que el valor simbólico de este movimiento de protesta es que, por pri-

⁷¹ *Ibid.*, p. 62.

⁷² *Ibid.*, p. 66.

⁷³ EL PAÍS (30 de enero de 2005). «Las elecciones concluyen en Irak con una alta participación pese a los ataques insurgentes», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2005/01/30/actualidad/1107039601_850215.html).

⁷⁴ ESPINOSA, Á. (10 de octubre de 2021). «Una abstención récord en Irak mina la legitimidad del próximo Parlamento», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2021-10-10/una-abstencion-record-en-irak-mina-la-legitimidad-del-proximo-parlamento.html#?rel=mas>).

⁷⁵ BERMAN, C., et al. (2019). «Patterns of mobilization and repression in Iraq's Tishreen uprising», *Frozen Conflicts. POMEPS Studies*, n.º 41, p. 21.

⁷⁶ Por *Tishreen Al Awwal*, nombre árabe oriental para el mes de octubre.

⁷⁷ ALKHUDARY, T. (2022). «We want a country': the urban politics of the October Revolution in Baghdad's Tahrir Square», *Third World Quarterly*, p. 2 (en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/001436597.2022.2141219>).

mera vez desde la intervención occidental de 2003, la sociedad iraquí comienza a vislumbrar un escenario político construido de cero a través de la destrucción del orden anterior.

La respuesta del orden político fue particularmente virulenta. Según datos de Human Rights Report, las protestas se saldaron con aproximadamente 490 muertos y más de 7.000 heridos⁷⁸, destacándose igualmente los secuestros y desapariciones forzadas por parte de las distintas fuerzas de seguridad, pero particularmente por algunas milicias chiíes. No obstante, a pesar de la represión de las movilizaciones, finalmente se produjo en noviembre de dicho año la dimisión del primer ministro Adil Abdul-Mahdi, quien fue reemplazado por Mustafa Al Kadhimi⁷⁹.

En este contexto, el país celebró elecciones el pasado año de 2021, que fueron consideradas por muchos como un verdadero test a la fuerza política de los manifestantes, así como a la resistencia del modelo de la *muhasasa*. Higel⁸⁰ señala como principales elementos del contexto electoral la escasa participación en las mismas⁸¹, que apenas alcanzó el 36 por ciento, así como las acusaciones de fraude por parte de determinados sectores chiíes opuestos al clérigo Al Sadr, principal beneficiado de los resultados electorales. En conjunto, cabe señalar que el panorama electoral era de conflicto en el seno de los partidos chiíes. De una parte, los seguidores del clérigo Al Sadr, alineados contra Teherán y favorables incluso, como se indicará posteriormente, al acercamiento con Arabia Saudí. Por otra parte, los seguidores del ex primer ministro Al Maliki, claramente alineados con las posiciones iraníes y particularmente dañados por el movimiento de protestas de 2019, que fijaba como uno de sus objetivos reducir la influencia iraní en el país, que muchos achacan a la gestión de Al Maliki. Asimismo, destaca la entrada por primera vez en el juego político de algo parecido a una oposición al gobierno, conformada principalmente por los sectores que rechazaban las divisiones sectarias existentes, lo cual es una excepción en un marco político llamado a conformar sistemáticamente gobiernos de unidad nacional.

⁷⁸ UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR IRAQ (2020). «Demonstrations in Iraq: 3rd update», p. 2.

⁷⁹ ESPINOSA, Á. (29 de noviembre de 2019). «El primer ministro de Irak anuncia su dimisión tras dos meses de protestas», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/11/29/actualidad/1575031597_300869.html).

⁸⁰ HIGEL, L. (2021). «Iraq's Surprise Election Results», *International Crisis Group*, (en línea: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraqs-surprise-election-results>).

⁸¹ ESPINOSA, Á. (10 de octubre de 2021). «Una abstención récord en Irak mina la legitimidad del próximo Parlamento», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2021-10-10/una-abstencion-record-en-irak-mina-la-legitimidad-del-proximo-parlamento.html#?rel=mas>).

No obstante lo anterior, las negociaciones para conformar gobierno tras dichas elecciones fueron particularmente complicadas. Higel⁸² ha señalado a este respecto que la clave de las negociaciones giraba en torno a la pugna entre Al Sadr y Al Maliki, si bien ninguno de los dos aspiraba directamente a ningún cargo personal.

Ante la incapacidad de alcanzar un acuerdo con sus rivales fieles a Al Maliki, el pasado mes de junio de 2022, el clérigo Al Sadr ordenó a sus parlamentarios retirarse del parlamento dimitiendo en bloque, convirtiendo con ello a la alianza de Al Maliki en principal fuerza política del parlamento. La violencia política comenzó, sin embargo, a instalarse en el proceso de negociación cuando los partidarios de Al Sadr comenzaron a protestar frente a las principales instituciones del Estado⁸³.

Fue finalmente el pasado mes de octubre de 2022, más de un año y medio después de las elecciones cuando, gracias a la retirada parlamentaria de los diputados sadristas, se nombró Primer Ministro a Muhammad Shi'a Al Sudani, un político independiente pero considerado afín a los postulados de Al Maliki. No obstante, resulta evidente que, aún habiendo alejado la sombra del vacío político y, con ello, del colapso del Estado, la inusitada dificultad en el proceso de elección de Al Sudani demuestra la existencia de claras disfuncionalidades en el proceso político iraquí. Destaca, sin duda, el hecho de que no se haya podido contar con el apoyo del sector sadrista, toda vez que esta fue la fuerza política más votada, y cuenta con un importante apoyo popular⁸⁴.

Es por ello que Higel⁸⁵ se ha referido a la posibilidad de que la violencia de los enfrentamientos entre los distintos sectores políticos pudiera desembocar en un nuevo conflicto civil en Irak. Considera este autor, no obstante, que la idea es improbable. Los factores que alejan la posibilidad de un conflicto armado interno serían la autopercepción de debilidad de las partes implicadas, el desinterés de las potencias regionales en un cambio de orden político en Irak y, finalmente, los altos precios del petróleo, que resultan beneficiosos para la economía iraquí y permiten mantener un cierto nivel de capacidad económica por parte del Estado⁸⁶.

⁸² HIGEL, L. (2022). «A Way Out of the Iraqi Impasse», *International Crisis Group*, (<https://www.crisis-group.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/way-out-iraqi-impasse>)

⁸³ EFE (29 de agosto de 2022). «Más de una decena de muertos en Bagdad tras el asalto al Palacio Presidencial de los seguidores del clérigo chií Al Sadr», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2022-08-29/los-seguidores-del-clerigo-iraqui-al-sadr-asaltan-el-palacio-presidencial-en-bagdad.html?rel=buscador_noticias).

⁸⁴ ESPINOSA, Á. (13 de junio de 2016). «Muqtada al Sadr, el clérigo populista», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2016/06/10/actualidad/1465560809_056847.html).

⁸⁵ HIGEL, L. (2022). *Op. cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

2.2 Desafíos al modelo económico

Las apreciaciones anteriores llevan a considerar la dimensión económica de la realidad iraquí, y es que, a este respecto, ya Escobar⁸⁷ afirma que la riqueza del país en términos de recursos naturales ha sido insuficiente para garantizar una economía funcional y diversificada. El recurso a instituciones financieras internacionales es algo común para las instituciones iraquíes⁸⁸, toda vez que su modelo económico sigue presentando grandes déficits estructurales.

La economía iraquí es principalmente una economía petrolera, centrada en la extracción y exportación de dicho recurso. En la actualidad, el petróleo supone el 92 por ciento de las exportaciones iraquíes⁸⁹, siendo el cuarto mayor productor de petróleo del mundo⁹⁰. No obstante, el beneficio que dicha capacidad productiva reporta a la economía iraquí es ciertamente limitado, pues la renta per cápita asciende actualmente a \$ 6700 anuales⁹¹, muy alejado de la renta per cápita de otros países productores de petróleo.

Así, Aljawareen⁹² se ha cuestionado sobre los problemas estructurales de la economía iraquí, identificando como los principales la falta de infraestructuras, la excesiva dependencia del sector del petróleo y el sobredimensionamiento del sector público. Cabe añadir a ello igualmente la altísima informalidad de la economía iraquí⁹³, lo que limita en gran medida la capacidad redistributiva del Estado, así como la captación de recursos públicos por las autoridades tributarias.

En relación con la falta de infraestructuras, esta situación ha de estudiarse necesariamente engarzada con la destrucción de material productivo producida por la insurgencia yihadista desde el año 2003, y particularmente por la guerra contra el Daesh librada entre 2014 y 2017. Cordesman⁹⁴ recoge a este respecto el estancamiento del Producto Interior Bruto iraquí desde el año 2013, así como su caída a partir del año 2014. A ello se suma, indudablemente, la incalculable

⁸⁷ ESCOBAR, J. J. (2018). *Op. cit.*, p. 102.

⁸⁸ AL-KHALIDI, S. (19 de mayo de 2016). «IMF agrees \$5.4 billion standby loan for Iraq», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-imf-deal-idUSKCN0YA280>).

⁸⁹ MAUC (2022). «Iraq – Ficha País», p. 2, (en línea : https://www.exteriores.gob.es/Documents/Fichas-Pais/IRAQ_FICHA%20PAIS.pdf).

⁹⁰ OPEC (2022). «OPEC Annual Statistical Bulletin 2022», (en línea: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm).

⁹¹ FMI (2019). «World Economic Outlook», (en línea: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP-DPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/IRQ>).

⁹² ALJAWAREEN, A. F. (2019). «Iraqi Economy Post ISIS: Challenges and Opportunities», *Management and Economics Research Journal*, n.º 5, p. 3.

⁹³ ESCOBAR, J. J. (2020). *Op. cit.*, p. 14.

⁹⁴ CORDESMAN, A. H. (2019). «Iraq as a Failed State», *Center for Strategic & International Studies*, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraq-failed-state>).

pérdida de recursos humanos, debido a la muerte de miles de civiles en estos conflictos, así como a las grandes olas migratorias hacia Europa.

En segundo lugar, debemos considerar las destacables deficiencias del sector público iraquí. El propio Cordesman⁹⁵ afirma que el sector público del país es uno de los más amplios, más caros y menos productivos del mundo. Es, además, un sector público condicionado por el inmenso gasto en seguridad, que en 2016 alcanzó aproximadamente el 10 por ciento del PIB⁹⁶. Encontramos en este punto, por tanto, una evidente conexión entre los retos securitarios del país y sus deficiencias económicas, de forma que la estabilización de la situación bélica es presupuesto para la mejora de la coyuntura económica. Para este autor, Irak presenta necesidades civiles y militares concurrentes que, hasta la fecha, no han sido correctamente atendidas.

2.3 Desafíos territoriales: la cuestión kurda

En tercer lugar, el Estado iraquí afronta un innegable reto territorial, que ya estuvo presente a lo largo de toda la historia del Irak moderno, pero que ha cobrado particular importancia durante los últimos años. Se trata de la vocación independentista de la región kurda, que parte de la consideración histórica de que la provincia de Mosul, como ya se ha indicado anteriormente, nunca formó una entidad política con las provincias de Bagdad y Basra y que, por ende, su inclusión en el Estado iraquí respondió más a intereses coloniales, en este caso británicos, que a verdaderos criterios culturales y étnicos.

O'Driscoll y Baser⁹⁷ afirman que, en efecto, la pugna independentista kurda ha sido una constante histórica del Estado iraquí, no solo por una potencial secesión de los territorios kurdos de Irak, sino también por la propia delimitación de los territorios kurdos. En efecto, los territorios de influencia kurda son las provincias de Dohuk, Erbil y Sulaimaniyah, mientras que otros muchos territorios son disputados entre el Estado central y la región kurda. Durante el régimen de Sadam Hussein, la identidad kurda fue duramente reprimida por parte de las autoridades centrales, que se afanaron en generar una identidad iraquí de corte árabe que disolviera toda afinidad nacional o étnica distinta a la defendida por el proyecto baazista. Sin embargo, lo cierto es que tal represión generó un sentimiento común de victimización que integró, e integra a día de hoy, la identidad kurda, convirtiendo además a la región en un polo estratégico para las potencias que, como Estados Unidos o Irán, deseaban ver caer el gobierno del Baaz.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ O'DRISCOLL, D. & BASER, B. (2019). «Independence referendums and nationalist rhetoric: the Kurdistan Region of Iraq», *Third World Quarterly*, n.º 40 (11), p. 2018.

Es por lo anterior que la intervención occidental fue apoyada con gran entusiasmo por parte de la población kurda, que veía en la caída de Sadam Hussein una posibilidad de ver reconocidas sus aspiraciones regionales. En efecto, tanto la Ley Administrativa Provisional como el texto constitucional final otorgaron gran autonomía al Kurdistan, reconociendo incluso en el artículo 140 de la Constitución el recurso al referéndum en los casos en que existieran territorios disputados entre ambas entidades. Asimismo, Irak pasaría a ser reconocido como un Estado federal, con el kurdo como lengua cooficial y, en el marco del modelo consociacional que se estableció a partir de 2003, el puesto de Jefe del Estado sería en todo caso ocupado por un kurdo. A estos ejes, Driscoll y Baser⁹⁸ añaden como elemento definitivo el mayor acceso de las autoridades kurdas a los recursos petrolíferos, que se encuentran concentrados en gran medida en su región. A ello se suma la capacidad militar que pudo desarrollar el Kurdistan iraquí gracias a la desintegración del ejército iraquí tras la intervención, lo que permitió a las fuerzas kurdas tomar la localidad de Kirkuk, étnicamente mixta y con inmensos recursos petrolíferos.

Sin embargo, los primeros años del nuevo modelo político iraquí supusieron una evolución recentralizadora que hizo resurgir la voluntad independentista. El gobierno de Nouri Al-Maliki revocó muchas de las competencias de las que gozaba la región kurda⁹⁹. Así, la relación entre Bagdad y Erbil fue tensándose progresivamente hasta que, finalmente, entró en una nueva etapa en el año 2014. Este año se considera punto de inflexión para el Estado iraquí en muchos ámbitos, y es que la toma de la localidad kurda Mosul por el Daesh no solo tuvo consecuencias a nivel central, sino que permitió a las autoridades kurdas proceder a una sincronización de la lucha antiterrorista con la lucha independentista, al tiempo que el ejército iraquí demostraba su incapacidad y se deslegitimaba ante la opinión pública kurda¹⁰⁰.

En efecto, tras la retirada de las Fuerzas de Seguridad de Irak en junio de 2014 ante el avance del Daesh en el norte del país, el Kurdistan desplegó a la fuerza Peshmerga en las ciudades de Kirkuk, Tuz Khramatu, la llanura de Mosul, Makhmoor, Shingal y otras áreas disputadas entre los gobiernos central y regional. Este es el punto de inicio de la apuesta independentista kurda, y es que el 3 de julio de 2014, el presidente kurdo, Masud Barzani, encomendó al Parlamento regional iniciar el procedimiento de convocatoria de un referéndum de independencia¹⁰¹.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 2019-2020.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 2021.

¹⁰⁰ PALANI, K. et al. (2019). «The development of Kurdistan's de facto statehood: Kurdistan's September 2017 referendum for independence», *Third World Quarterly*, n.º 40 (12), p. 2273.

¹⁰¹ *Ibid.*

Dicho referéndum no pudo celebrarse hasta 2017, una vez que las fuerzas Peshmerga pudieron recuperar el conjunto del territorio kurdo que había permanecido hasta ese momento en manos del Daesh. Palani et al.¹⁰² consideran a este respecto que, en la narrativa kurda del momento, la independencia del Kurdistan iraquí sería la única forma de garantizar la estabilización de las áreas recuperadas al Daesh, por lo que la fecha del referéndum se fijó para el 25 de septiembre de 2017. La respuesta del gobierno central iraquí, así como de los gobiernos turco e iraní, igualmente afectados por la potencial independencia del territorio, fue moderada, considerando que el referéndum no se acabaría celebrando. Sin embargo, el referéndum acabó teniendo lugar, aunque sin contar con reconocimiento de ninguna parte, ni nacional ni internacional. Ni Estados Unidos, tradicional aliado kurdo, ni actores regionales, como Líbano o Egipto, reconocieron los resultados. Estos dos últimos, de hecho, anunciaron que sus aerolíneas de bandera dejarían de volar a Erbil, toda vez que las autoridades centrales de Bagdad se lanzaron a la realización de maniobras conjuntas con las fuerzas armadas iraníes, en un claro mensaje de alerta a unas autoridades kurdas cuya vocación independentista podría desestabilizar también a los países vecinos¹⁰³.

Finalmente, y a pesar del triunfo del sí a la independencia por más del 90 por ciento de los votos, lo cierto es que las negociaciones de independencia deseadas por las autoridades kurdas no tuvieron lugar, al tiempo que la acción concertada de los gobiernos de Bagdad, Ankara, e incluso Damasco, frustraron todo proyecto independentista¹⁰⁴. No obstante, lo cierto es que la cuestión kurda sigue siendo clave para entender el Irak actual, y no sería razonable descartar nuevos intentos secesionistas en el futuro. En el marco de las protestas iraquíes de octubre de 2019, la juventud kurda también salió a la calle, uniéndose en este caso reivindicaciones políticas con reivindicaciones económicas¹⁰⁵.

3. Amenazas regionales: Irak en la encrucijada oriental

Con todo lo anterior, lo cierto es que todo análisis de la realidad iraquí ha de tener en cuenta la dimensión regional y global del país. En efecto, Irak ha sido un campo de batalla para diversas potencias regionales e internacionales, por lo que

¹⁰² *Ibid.*, pp. 2277-2278.

¹⁰³ ESPINOSA, Á. (27 de septiembre de 2017). «El 'sí' gana el referéndum kurdo en Irak con un 92%», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/09/27/actualidad/1506524415_663285.html).

¹⁰⁴ ESPINOSA, Á. (27 de septiembre de 2017). «El Gobierno de Irak amenaza a los kurdos con un embargo aéreo por el referéndum», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506443551_896115.html#?rel=mas).

¹⁰⁵ ESPINOSA, Á. (25 de noviembre de 2021) «Miles de estudiantes protestan en el Kurdistan iraquí por la falta de ayudas», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2021-11-25/miles-de-estudiantes-protestan-en-el-kurdistan-iraqui-por-la-falta-de-ayudas.html>).

la construcción del Estado iraquí, hasta la fecha, está condicionada en gran medida por los juegos de potencias que ven en Irak una plataforma para proyectar sus intereses exteriores. La propia fundación del Estado iraquí, como se ha indicado, responde en cierta medida a esta lógica. Si en 1916, el Acuerdo de Sykes-Picot procedió al reparto de las tierras de Oriente Próximo entre Reino Unido y Francia atendiendo a los intereses geoestratégicos y económicos de dichas potencias, las cuitas étnico-sectarias actuales siguen respondiendo, en gran medida, a intereses extranjeros.

Durante el periodo de gobierno de Sadam Hussein, el predominio de la minoría sunní sobre la mayoría chií alineó claramente al país con las monarquías del Golfo, que veían en el país un aliado útil frente a las pretensiones del Irán revolucionario. Esta visión, sin embargo, quedó rota en 1990, cuando Arabia Saudí cortó sus lazos diplomáticos con Irak en reacción a la invasión iraquí de Kuwait¹⁰⁶. A pesar de lo anterior, lo cierto es que la rivalidad entre Bagdad y Teherán durante el gobierno baazista fue un punto favorable a los intereses saudíes, que sin duda se resintieron tras el realineamiento iraquí que supuso la intervención occidental de 2003. Paradójicamente, Estados Unidos e Irán, rivales desde 1979, fueron aliados coyunturales en 2003, unidos por su interés en derrocar al régimen baazista sunní, que amenazaba tanto a los intereses americanos como a los chiíes y, en última instancia, a los iraníes, como demostró la guerra entre ambos países durante los años ochenta.

Es por lo anterior que los últimos veinte años han sido años de transformación de la política exterior iraquí. De un Estado claramente opuesto al vecino iraní, coyunturalmente alineado con Arabia Saudí y profundamente enemistado con Estados Unidos, Irak ha pasado a ser un país gobernado principalmente por fuerzas chiíes, con importantísima influencia iraní, que al mismo tiempo mantiene una significativa presencia militar occidental. Todo ello, unido a los intereses en el país de Turquía y a la expansión comercial y económica de China, configura el complejo panorama geoestratégico iraquí, crucial para entender su realidad interna.

3.1 Entre Washington y Teherán

«Irak está entre amigos a 5000 millas de distancia y un vecino que hemos tenido durante 5000 años». Estas palabras, que fueron pronunciadas por el Primer Ministro iraquí Adel Abdul Mahdi en una llamada telefónica con el entonces presidente estadounidense Donald Trump¹⁰⁷, representan con particular claridad

¹⁰⁶ MANSOUR, R. (2018). «Saudi Arabia's New approach in Iraq», *Center for Strategic International Studies*, p. 2, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/saudi-arabias-new-approach-iraq>).

¹⁰⁷ RUBIN, A. J. (10 de enero de 2020). *Op. cit.*

la dificultad del encaje geopolítico de un Irak de mayoría chií, pero que reconoce la importancia del despliegue estadounidense en su territorio para hacer frente, entre otras cuestiones, a la amenaza terrorista del Daesh.

En efecto, Irak es un eslabón fundamental en el marco de la estrategia exterior iraní, que en su pugna con Arabia Saudí, principal potencia sunní, pretende presentarse como protector de las poblaciones chiíes más allá de sus fronteras¹⁰⁸. En efecto, desde 2003, Irak ha devenido un país de alineación chií, que integra junto con la Siria de Bashar Al-Asad, las fuerzas libanesas de Hizbollah y los sectores huthíes en Yemen lo que Teherán ha denominado «eje de la resistencia», por contraposición al «eje del mal» esgrimido por la administración estadounidense del presidente Bush¹⁰⁹. Se ha llegado a afirmar, a este respecto, que «Estados Unidos entregó Irak a Irán»¹¹⁰.

Para Soage¹¹¹, los intereses iraníes en Irak podrían clasificarse en tres categorías. En primer lugar, existe un interés energético. Ello implica para Irán que su influencia sobre Bagdad le garantiza el acceso a los recursos petrolíferos iraquíes, que le fueron vedados en otras etapas de su historia. Por otra parte, esto podría contribuir al impulso de un oleoducto Irán-Irak-Siria, anunciado en 2011, y que podría facilitar la exportación de crudo iraní a los mercados europeos a través del Mediterráneo sin necesidad de atravesar el Golfo pérsico, controlado por las monarquías petroleras alineadas con Estados Unidos¹¹².

En segundo lugar, existe un innegable interés económico iraní en Irak, toda vez que la imposición de sanciones al régimen iraní tras negarse este a cesar en sus planes nucleares fuerza a Teherán a buscar mercados alternativos en que colocar su excedente productivo. Guzansky¹¹³ afirma que, desde 2003, el comercio entre Irán e Irak se ha incrementado un 30%, al tiempo que Irán utiliza a su vecino para vender gran parte de su energía eléctrica.

¹⁰⁸ BARAMBONES, A. (2020). «El peso de la religión en las relaciones internacionales de Oriente Próximo», *Selección de memorias del curso selectivo de funcionarios de la Carrera Diplomática 2019-2020. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, p. 121.

¹⁰⁹ SOAGE, B. (2018). «Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán?», *Documento de Opinión 58/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, p. 694 (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO58-2018_IrakYemen_SatelitesIran_AnaBelSoage.pdf).

¹¹⁰ ARANGO, T. (15 de julio de 2017). «Iran Dominates in Iraq After US ‘Handed the Country Over’?», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/07/15/world/middleeast/iran-iraq-iranian-power.html>).

¹¹¹ SOAGE, B. (2018). *Op. cit.*

¹¹² HAFIDH, H. & FAUCON, B. (25 de julio de 2011). «Iraq, Iran, Syria Sign \$10 Billion Gas-Pipeline Deal», *The Wall Street Journal*, (en línea: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903591104576467631289250392>).

¹¹³ GUZANSKY, Y. (2011). «Made in Iran»: The Iranian Involvement in Iraq», *Strategic Assessment*, n.º 13 (4), p. 92.

Finalmente, existe un interés geoestratégico claro. Es en este punto en que Irán considera que Irak, habida cuenta de su proximidad geográfica, es el territorio ideal para desarrollar su teoría de la «defensa adelantada», en virtud de la cual las fuerzas iraníes deben exportar a otros territorios sus pugnas internacionales a fin de desactivarlas antes de que alcancen territorio iraní¹¹⁴. La presencia iraní en Irak ha contado, desde 2003, con importantes apoyos, entre los que se encuentra el exprimer ministro, Nouri Al-Maliki, cuyos vínculos con el actual primer ministro, Mohammad Shi'a Al Sudani, hacen pensar que Teherán aún cuenta con un importante aliado al frente del gobierno iraquí. A ellos se suma el ya mencionado papel de las Fuerzas de Movilización Popular, muchas de las cuales responden directamente al Estado iraní a través del ayatolá Khamenei.

Es en este sentido que autores como Dacoba¹¹⁵ afirman que, en efecto, la expansión de las milicias chiíes en el contexto de lucha contra el Daesh no hizo sino reforzar el papel de Irán como garante de estabilidad. Las llamadas Fuerzas de Movilización Popular fueron un vector esencial para la lucha contra el Daesh desde su creación a instancias del entonces primer ministro Nouri Al-Maliki. Su existencia se debió, en gran medida, a la necesidad iraní de garantizar el predominio de los chiíes en su país vecino pero, al mismo tiempo, a la voluntad de Teherán de controlar las rutas y puestos fronterizos con su aliado sirio, de manera que se asegurara un corredor hasta el Mediterráneo¹¹⁶. La *fatwa* emitida por el ayatolá Al-Sistani llamando a la población chií a enrolarse en la lucha contra el Daesh no hizo sino reforzar el poder iraní sobre el territorio.

Sin embargo, la importancia estratégica de Irak tanto para Estados Unidos, actor fundamental en la Coalición Global contra el Daesh, como para el vecino Irán hizo que, a partir de 2019, la tensión creciente entre ambos países tuviera a Irak como escenario principal. En efecto, la retirada de Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán firmado en 2015 llevó, a partir de dicho año, a un incremento de acciones hostiles entre ambos países.

Destacan así los numerosos actos hostiles iraníes contra buques¹¹⁷ y drones estadounidenses¹¹⁸, e incluso contra países aliados de Estados Unidos, como el

¹¹⁴ DACOBA, F. J. (2022). «Geopolítica de las primaveras árabes», *Cuadernos de estrategia*, n.º 213, p. 25.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ AGENCIAS (19 de junio de 2019). «EEUU señala a Irán como presunto culpable del ataque a dos petroleros en el estrecho de Ormuz», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/06/19/actualidad/1560945343_667629.html).

¹¹⁸ BERLINGER, J. & TAWFEEQ, M. (20 de junio de 2019). «Irán derriba un dron de Estados Unidos», *CNN*, (en línea: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/20/iran-afirma-que-derribo-un-dron-espia-de-estados-unidos/>).

acometido contra la petrolera saudí Aramco¹¹⁹. Este último, si bien tuvo su origen directo en los rebeldes huthíes de Yemen, ha sido achacado tanto por Estados Unidos como por Arabia Saudí al régimen iraní. A estos ataques se sumó, el 27 de diciembre de 2019, el lanzamiento de cohetes contra la base estadounidense de Kirkuk, lo que supuso el ataque estadounidense contra las milicias iraquíes chiíes de Kata'ib Hizbollah el 29 de diciembre¹²⁰. Pocos días más tarde, Estados Unidos eliminó en un ataque aéreo al líder de la Fuerza Al Quds de la Guardia Revolucionaria iraní, Qasem Soleimani, y al líder de Kata'ib Hizbollah, el iraquí Abdulmahdí Al Muhandis.

En respuesta a estos ataques, la multitud procedente del funeral de las víctimas de dicho ataque se dirigió a la legación diplomática estadounidense en Bagdad con intención de asaltarla. Tal y como señala Rubin¹²¹, lo que en un principio pudo parecer un mero movimiento de protesta popular se transformó en una verdadera crisis militar y constituyente en Irak, cuando el entonces primer ministro Abdul Mahdi instó al Parlamento a solicitar la salida de las tropas estadounidenses del país en respuesta por la violación de la soberanía iraquí que habían supuesto los ataques aéreos contra dichos miembros de las Kata'ib Hizbollah. Rubin¹²² señala que la salida de las fuerzas estadounidenses del territorio iraquí supondría en la práctica el desmembramiento de la Coalición Global, puesto que gran parte de las fuerzas armadas desplegadas en el territorio iraquí necesitan de la infraestructura estadounidense para poder operar sobre el terreno. Miembros de las propias fuerzas armadas iraquíes afirmaron a este respecto que la retirada de las tropas estadounidenses sería un «desastre» para Irak, tanto en términos militares como en términos económicos. Finalmente, la Coalición Global adoptó la decisión de replegar parte de su contingente con ocasión de la pandemia de COVID-19, sin que llegara a ejecutarse la orden del Parlamento, por lo que Escobar¹²³ considera que el país entra a partir de 2020 en una calma tensa, necesariamente ligada a la marcha de las negociaciones nucleares entre Irán y Estados Unidos.

Por todo lo anterior, es acertado afirmar que Irán mantiene un alto grado de influencia en la población iraquí, sobre la que tiene capacidad operacional y, además, un gran ascendente moral. Soage¹²⁴ indica, no obstante, que la lealtad de la población chií iraquí es dispar, máxime cuando, como ya se ha indicado, el sector chií ha vivido en los últimos años un proceso claro de desmembramiento que ha

¹¹⁹ ESPINOSA, Á. (14 de septiembre de 2019). «Arabia Saudí interrumpe la mitad de su producción de crudo tras un ataque con drones», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/09/14/actualidad/1568456455_053067.html).

¹²⁰ ESCOBAR, J. J. (2020). *Op. cit.*, p. 22.

¹²¹ RUBIN, A. J. (10 de enero de 2020). *Op. cit.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ ESCOBAR, J. J. (2020) *Op. cit.*, p. 23.

¹²⁴ SOAGE, B. (2018). *Op. cit.*, pp. 698-699.

roto la unidad con la que accedieron al poder en 2003. En efecto, no puede considerarse que la población chií iraquí sea unánime en su apoyo a las pretensiones iraníes, y es que los últimos años también han sido años de resurgimiento de la identidad nacional iraquí que rechaza tanto la presencia estadounidense como el intervencionismo iraní.

En los años posteriores a la intervención occidental, existió en Irak la idea de que toda narrativa opuesta a las pretensiones iraníes o cercana a los sectores chiíes iraquíes relacionados con Irán implicaba, necesariamente, un sentimiento de vínculo y nostalgia del régimen de Sadam Hussein, habida cuenta de la animadversión que el antiguo dirigente sentía hacia Teherán. Sin embargo, Cordesman¹²⁵ afirma que la escalada bélica entre Estados Unidos e Irán, unida a la entrada en el tablero político de una nueva generación joven que no conoció el régimen anterior, ha abierto un nuevo espacio político que se opone a la presencia iraní, sin necesariamente estar ligado a los altos cuadros del régimen baazista.

Autores como Haddad¹²⁶ han llegado a afirmar que existe una conexión entre el rechazo de la juventud iraquí al sistema político de su país y el rechazo a la influencia iraní. Para este autor, si bien es innegable que los problemas estructurales que afronta el sistema iraquí trascienden a la intervención iraní, la percepción de gran parte de la sociedad iraquí es que Irán auspicia el modelo político deficitario que rige en el país y, al mismo tiempo, es su principal beneficiario. Este marco contextual justifica, entre otros, el asalto de manifestantes iraquíes al consulado iraní en Karbala, la quema de retratos del ayatolá Ali Khamenei o los ataques a milicias chiíes como la Organización Badr o Harakat al-Abdal, relacionadas con el régimen iraní.

Para Haddad¹²⁷, existen cuatro factores que justifican la virulencia anti-iraní del actual movimiento de protesta en el país. En primer lugar, se encuentra el alto grado de injerencia de Irán en asuntos internos iraquíes, como demuestra el hecho de que los principales nombramientos políticos en Irak son aprobados sistemáticamente por el régimen iraní. En segundo lugar, el autor destaca la consideración iraquí de que Irán es el principal sustento de la *mufasasa*, denostada hoy por la práctica totalidad de la clase política iraquí. En tercer lugar, la población iraquí considera en gran medida que las milicias controladas por Irán, otrora fundamentales en la lucha contra el Estado Islámico, han degenerado en meros instrumentos de opresión utilizados por la élite gobernante en perjuicio de

¹²⁵ CORDESMAN, A. H. (2020). «America's Failed Strategy in the Middle East: Losing Iraq and the Gulf», *Center for Strategic & International Studies*, p. 12 (en línea: http://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200122_Chair.Iraq_is_the_Prize.GH_FinalV.pdf).

¹²⁶ HADDAD, F. (2019). «How Deep Is Anti-Iranian Sentiment in Iraq?», *Carnegie Middle East Center*, (en línea: <https://carnegie-mec.org/diwan/80313>).

¹²⁷ *Ibid.*

la mayoría social. Finalmente, Haddad¹²⁸ afirma que existe incluso una creciente brecha cultural entre Irak e Irán debido al rechazo que genera en el primero la pretensión de Teherán de presentarse como líder indiscutible del mundo chií, como demuestra la utilización de retratos de líderes religiosos iraníes en lugares ajenos a estos, como el sur de Irak.

El escenario iraquí es, por todo lo anterior, particularmente complejo. En primer lugar, se funda en un difícil equilibrio entre la convivencia con un Irán que pretende convertir el territorio iraquí en campo de batalla para sus conflictos con Estados Unidos y, potencialmente, acercarlo a Israel en caso de conflicto¹²⁹. Por otra parte, Irak reconoce la importancia estructural que aún conservan las fuerzas armadas occidentales, particularmente las estadounidenses, y es que los propios oficiales iraquíes afirman que sería muy difícil mantener a raya el avance terrorista de un Daesh que no acaba de morir sin la colaboración de la Coalición Global contra el Estado Islámico. Todo ello, además, debe ser conjugado, como a continuación se desarrolla, con los complejos intereses de otras potencias regionales, entre las que se encuentran Arabia Saudí y Turquía, así como con el avance estratégico de China en la región.

3.2 El nuevo enfoque saudí

En paralelo a lo anterior, Arabia Saudí también ha comenzado a mover sus cartas sobre el territorio iraquí. En época de Sadam Hussein, como se ha indicado, Bagdad fue considerado un aliado coyuntural de las monarquías del Golfo, ya que prevenía la expansión iraní hacia estas y, además, estaban unidas por el vínculo religioso sunní¹³⁰. Esta situación, si bien claramente maltrecha a partir de la agresión iraquí contra Kuwait de 1990, dará un vuelco en 2003 cuando la intervención occidental en Irak ponga fin al gobierno sunní del Baaz y lo sustituya por el modelo constitucional vigente que permitirá, paradójicamente, que Irán incrementemente de forma muy sustancial su influencia sobre Irak. De aliado coyuntural, Irak pasará en las últimas décadas a convertirse en un rival sistémico para Arabia Saudí. Según apuntan Prados y Blanchard¹³¹, lo cierto es que, en los albores de la insurgencia yihadista, Arabia Saudí fue un actor relevante en la lucha contra las autoridades iraquíes constitucionales. No en vano, tal y como se ha indicado anteriormente, un número nada desdeñable de miembros de Al Qaeda en Irak que combatieron contra el Estado iraquí en los primeros años de la insurgencia tenían,

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ ESCOBAR, J. J. (2020). *Op. cit.*, p. 21.

¹³⁰ MARCUS, J. (16 de septiembre de 2019). «Why Saudi Arabia and Iran are bitter rivals», *BBC*, (en línea: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42008809>).

¹³¹ PRADOS, A. B. & BLANCHARD, C. M. (2007). «Saudi Arabia: Current Issues and U.S. Relations», *CRS Report for Congress*, p. 11 (en línea: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metaocrs10310/m1/1/high_res_d/RL33533_2006Jul11.pdf).

de hecho, origen saudí. Incluso se ha señalado a este respecto que los vínculos saudíes con Irak no responden únicamente a intereses goestratégicos, sino que existen vínculos tribales entre familias saudíes y sunnís iraquíes que llevaron a numerosos ciudadanos saudíes a enviar asistencia financiera a la insurgencia iraquí con el objetivo de derrocar al gobierno de mayoría chií¹³².

No obstante, la aparición de la figura de Mohammad bin Salman en Riad supondrá un giro en la política saudí hacia Bagdad. Si en los primeros momentos la intervención saudí en Irak se centró en financiar y apoyar a la comunidad sunní, Arabia Saudí se centra hoy en establecer vínculos con el gobierno central, de mayoría chií, como forma de atemperar el clima de tensión existente y suplir el rechazo de gran parte de la población iraquí hacia las pretensiones iraníes¹³³.

Castro¹³⁴ ha señalado, en este sentido, que Arabia Saudí ha evolucionado en el tiempo reciente hacia una estrategia de «compensación diplomática» con Irak. Ello consiste en reparar las relaciones diplomáticas con Bagdad para alejarlo de la esfera iraní. Mirza et al.¹³⁵ han afirmado que el principal eje de realineamiento saudí hacia Irak engarza con el resurgir de la identidad nacionalista iraquí, particularmente en cuanto esta parte de la reivindicación de la identidad árabe de Irak por encima de afinidades religiosas, lo que aleja al país de Irán y el mundo persa. Sin embargo, estos autores afirman igualmente que sacar a Irak de la esfera iraní no es plenamente posible de momento, aunque sí es viable introducir elementos de fricción entre las comunidades chiíes en Irak, fomentando por tanto el conflicto entre los sectores chiíes afines a Nouri Al-Maliki y, por ende, cercanos a Irán, y los seguidores del clérigo Al Sadr.

Es por ello que Mansour¹³⁶ identifica varios ejes de diplomacia pragmática saudí en su relación con Irak, que busca, en última instancia, generar un cierto nivel de interdependencia entre las naciones que pueda, potencialmente, prevenir un completo alineamiento iraquí con Irán. De hecho, el propio Mansour¹³⁷ afirma que el caso iraquí es particularmente interesante para Arabia Saudí en comparación con otros Estados igualmente cercanos a la órbita iraní, como Siria o Líbano, debido a que, a diferencia de los anteriores, en Irak sí existe un movimiento nacionalista y de rechazo a la influencia iraní que puede ser aprovechado.

¹³² NASRAWI, S. (8 de diciembre de 2006). «Saudis reportedly funding insurgents», *The Seattle Times*, (en línea: <https://www.seattletimes.com/nation-world/saudis-reportedly-funding-insurgents/>).

¹³³ MANSOUR, R. (2018). *Op. cit.*, p. 4.

¹³⁴ CASTRO, J. I. (2019). *Op. cit.*, p. 267.

¹³⁵ MIRZA, M. N. et al. (2021). «Structural Sources of Saudi-Iran Rivalry and Competition for the Sphere of Influence», *Sage Open*, n.º 11 (3), p. 4 (en línea: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/21582440211032642>).

¹³⁶ MANSOUR, R. (2018). *Op. cit.*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 1.

Asimismo, la inusitada fragmentación del sector chií en el marco político iraquí facilita la explotación de las diferencias intrasectarias por parte de actores que, como Arabia Saudí, habían sido anteriormente considerados ajenos al escenario político nacional.

El autor clasifica los instrumentos utilizados por Riad en instrumentos políticos y económicos. En relación con los instrumentos políticos, destaca particularmente el regreso del embajador saudí a Bagdad en 2016, tras una ausencia de más de 25 años. Seguidamente, se han de señalar los contactos a todos los niveles entre las autoridades saudíes y las autoridades iraquíes, destacando en primer lugar la visita del clérigo Moqtada Al Sadr al príncipe heredero saudí Mohammad bin Salmán en Riad, lo cual muestra de forma particularmente visible el interés de la principal figura política chií en Irak en acercarse a las posiciones de Riad. Ese mismo año, el ministro saudí de asuntos exteriores, Adel Al-Jubeir visitó Bagdad, tras la visita del entonces primer ministro iraquí a Riad. El ministro del interior iraquí, Qasim al-Araji, por su parte, también realizó diversas visitas a Arabia Saudí a partir del año 2015¹³⁸.

Por otra parte, encontramos los instrumentos de carácter económico. En este caso, se trata de instrumentos más largoplacistas, en áreas tan dispares como el comercio interestatal, el desarrollo de infraestructuras, la inversión en el sector privado y la introducción de productos saudíes en el mercado iraquí, considerado hasta el momento un verdadero duopolio turco-iraní¹³⁹. Sin embargo, resulta evidente que el principal desafío a este respecto es la escasa capacidad económica iraquí, particularmente tras tres años de intensa lucha contra las fuerzas del Daesh, que han dejado prácticamente arrasado el tejido productivo del país.

En el plano comercial, Arabia Saudí intentó facilitar el incremento de los intercambios entre los dos países con la reapertura del puesto fronterizo de Al-Arar en 2017. Riad se centra fundamentalmente en los mercados del sur de Irak, en especial en la provincia de Basra, rica en recursos naturales pero una de las provincias económicamente más atrasadas del país y centro de las protestas anti-iraníes. Para ello, Arabia Saudí ha invertido en numerosos proyectos de infraestructuras, que permitan una mejor adecuación del mercado iraquí a los inputs saudíes. Destaca la construcción de un hotel Sheraton en Basra, que a su vez acoge las oficinas del recién abierto consulado saudí en la ciudad.¹⁴⁰ Por otra parte, destaca la planta

¹³⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ MAMOURI, A. (16 de marzo de 2018). «Saudi Arabia looks to expand its footprint in Iraq», *Al-Monitor*, (en línea: <https://www.al-monitor.com/originals/2018/03/iraq-saudi-basra-najaf.html>).

petroquímica de Basra y la construcción de un oleoducto que conecta Irak con el Mar Rojo a través de Arabia Saudí¹⁴¹.

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos mencionados, lo cierto es que la consideración de Arabia Saudí como un verdadero aliado por parte de las autoridades de Bagdad es un proceso cuyo final aún se ve lejano. En primer lugar, porque Irak sigue siendo un país de mayoría chií, y sede de los lugares sagrados del chiísmo, como las localidades de Najaf y Karbala, lo que atrae a grandes masas de población chií, en muchos casos iraní. Además, Irán sigue siendo el principal apoyo del gobierno iraquí actual, pues lo considera un activo estratégico para la defensa de sus intereses regionales¹⁴².

En efecto, si las manifestaciones producidas en Irak a partir de 2019 pudieron suponer un punto de inicio para la recuperación del papel saudí en el país, es igualmente cierto que la élite política y económica iraquí sigue confiando plenamente en las autoridades de Teherán como sostén del modelo político del país. A ello, Mansour¹⁴³ suma elementos culturales y religiosos. Hoy, una gran parte de la población iraquí sigue considerando que Arabia Saudí fue un importante financiador del Daesh. No en vano, como se indicó anteriormente, un gran porcentaje de combatientes en las filas de la organización provenían de dicho país¹⁴⁴. Del mismo modo, la represión de las autoridades saudíes sobre su propia población chií, así como el apoyo brindado a la monarquía de Bahrein, país que también cuenta con una importante población chií, no hace sino acrecentar las suspicacias de la población chií iraquí hacia el apoyo de Riad. Ciertamente, frenar la influencia iraní y atraer a las autoridades iraquíes hacia la órbita saudí continúa siendo, sin duda, una tarea hercúlea¹⁴⁵.

3.3 Otras potencias: Turquía y China

Si bien es cierto que, de forma directa, la realidad iraquí actual está en gran medida condicionada por el papel de Estados Unidos, Irán y Arabia Saudí, no es menos cierto que existen otros actores con gran peso en el país. En casos como el de Turquía, la situación fronteriza hace que la intervención en el país haya sido una constante para las autoridades de Ankara, que han visto en el territorio iraquí un campo de entrenamiento idóneo para las actividades de las fuerzas kurdas que pugnan con las autoridades centrales turcas. En otros casos, como el de China,

¹⁴¹ VERMA, N. & VARADHAN, S. (25 de julio de 2019). «Saudi Arabia aims to expand pipeline to reduce oil exports via Gulf», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-oil-india-idUSKCN1UK19T>).

¹⁴² MIRZA et al. (2021). *Op. cit.*, p. 4.

¹⁴³ MANSOUR, R. (2018). *Op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁴ FELTER, J. & FISHMAN, B. (2007). *Op. cit.*

¹⁴⁵ MIRZA et al. (2021). *Op. cit.*

Irak goza de un incalculable valor estratégico y la estabilización del país se concibe como presupuesto necesario para estrategias políticas más amplias que unan el Extremo Oriente con los países europeos.

En relación con Turquía, cabe señalar que se trata de un país particularmente afectado por la situación interna iraquí. Para Castro¹⁴⁶, Irak constituye una pieza fundamental para la estrategia integral turca, defendida por el gobierno del presidente Erdogan, que el autor define como una suerte de «neotomanismo». Para Müftüler-Baç¹⁴⁷, el cambio de régimen acaecido en el país en 2003 supuso un revulsivo para la política turca hacia Bagdad. Hasta ese momento, las autoridades turcas consideraron que el poder centralista de Sadam Hussein era garantía de estabilidad en el país vecino, al tiempo que la fuerte represión de la minoría kurda era beneficiosa para la lucha de Ankara contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistán.

Asimismo, este autor reconoce que la invasión iraquí de Kuwait en 1990 puso sobre aviso a Turquía, consciente de que debía abandonar su tradicional política de no intervención en Oriente Próximo para alinearse con las potencias occidentales y, en última instancia, con las Naciones Unidas en el embargo contra Irak. Ello implicó la toma en consideración de que la desintegración del régimen baazista podía ser más cercana de lo que parecía, lo que hacía peligrar la estabilidad de la región kurda y, con ello, de Turquía.

Con todo, el fin del régimen baazista en Irak en 2003 supone un punto de inflexión en la política turca hacia su vecino del sur. El cambio de régimen político operado en 2003 lleva a un conflicto entre los intereses turcos en Irak y los de otras potencias, particularmente los iraníes. En efecto, Lindenstrauß¹⁴⁸ afirma que, mientras los iraníes querían mantener Irak como un Estado débil, y plenamente bajo su influencia, Turquía deseaba ver el país en manos de una coalición lo más amplia posible y, en cualquier caso, con influencia de los sectores sunníes, aliados turcos desde la época del Imperio otomano, como se indicó anteriormente.

A partir de este momento, Ankara desarrollará una política basada en dos ejes. Por una parte, pondrá en práctica una interacción diplomática con el conjunto de los actores políticos iraquíes, incluidas las autoridades kurdas, conscientes de que solo de este modo podría retener cierta capacidad de interlocución con

¹⁴⁶ CASTRO, J. I. (2019). *Op. cit.*, p. 270.

¹⁴⁷ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2014). «Changing Turkish foreign policy towards Iraq: new tools of engagement», *Cambridge Review of International Affairs*, n.º 27 (3), p. 539.

¹⁴⁸ LINDENSTRAUSS, G. (2018). «Turkey and Iran: Two Regional Powers and the Relations Pendulum», en LITVAK, M. et al. (eds), *Iran in a Changing Strategic Environment*, Tel Aviv, Institute for National Security Studies, p. 55.

las nuevas autoridades. Altunisik¹⁴⁹ ha señalado, a este respecto, que la mejora de las relaciones políticas y económicas constituyó en este período la columna vertebral de las relaciones turco-iraquíes. Así, Turquía abre consulados en Mosul, Basra y Erbil. Por otra parte, Turquía participará decididamente en la reconstrucción de Irak, invirtiendo en infraestructuras de manera que se generasen vínculos económicos entre los países que alejaran la posibilidad de un conflicto entre una Turquía posicionada como potencia sunní y un Irak chií alineado con Teherán¹⁵⁰. A ello se suma la ratificación en 2007 del Tratado de Libre Comercio entre ambos países¹⁵¹.

A estos ejes, Castro añade otros intereses significativos. Destaca, en primer lugar, la necesidad turca de garantizar su acceso al mercado iraquí. En esta línea, señala el autor la importancia de apuntalar el suministro de energía, principalmente petrolífera, entre Irak y Turquía, representado de forma visible en el oleoducto Kirkuk-Çeyhan¹⁵². Destaca Müftüler-Baç¹⁵³ que, en el periodo comprendido entre 2008 y 2011, Irak se convirtió en el quinto destino de las exportaciones turcas, únicamente superado por Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

No obstante, el principal elemento de la acción turca en Irak es la cuestión kurda, y, con ello, la necesidad para las autoridades de Ankara de controlar la situación en el norte iraquí una vez reconocida la autonomía al Kurdistán por mor de la Constitución de 2005. La cuestión kurda es vital para Turquía, ya que no solo abarca el ámbito securitario, sino que tiene implicaciones en el ámbito energético, pues Kirkuk, punto de origen del oleoducto antes mencionado, es una localidad aún disputada entre las autoridades de Erbil y las de Bagdad.

En relación con la situación del Kurdistán, Çevik¹⁵⁴ advierte un cambio de paradigma por parte de las autoridades turcas, particularmente a partir de 2007. Históricamente, la intervención turca en el Kurdistán iraquí fue puntual, mediante la ejecución de ataques aéreos controlados contra centros de entrenamiento del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, o PKK, restringidos principalmente a las áreas fronterizas con Turquía. Se trataba, a ojos del autor, de una estrategia meramente defensiva. Sin embargo, los últimos años han supuesto una verdadera evolución de la aproximación turca a la región, toda vez que las autoridades de Ankara han tomado conciencia de que, para garantizar su seguridad interior, sería

¹⁴⁹ ALTUNISIK, M. B. (2011). «La política exterior de Turquía en el siglo XXI», *Anuario Internacional CIDOB 2011*, p. 424.

¹⁵⁰ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2014). *Op. cit.*, p. 546.

¹⁵¹ ALTUNISIK, M. B. (2011). *Op. cit.*

¹⁵² CASTRO, J. I. (2019). *Op. cit.*, pp. 270-271.

¹⁵³ MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2014). *Op. cit.*, p. 548.

¹⁵⁴ ÇEVİK, S. (2022). «Turkey's military operations in Syria and Iraq», *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment 37*, p. 2.

necesario expandir su ámbito de ataque hasta las montañas Qandil, localizadas al sur del Kurdistán. En esta región, si bien la intervención turca podría chocar con las pretensiones iraníes, que consideran este el límite norte de su influencia en Irak, se ha producido una expansión de las fuerzas armadas turcas.

En concreto, la nueva estrategia turca en el norte de Irak ha supuesto el establecimiento de bases militares para el desarrollo de las operaciones denominadas Garra, Garra-Tigre y Garra-Águila. El argumento oficial turco es que las fuerzas de Ankara están en el país a petición del gobierno regional kurdo, con el objetivo de entrenar a las fuerzas Peshmerga. En la actualidad, Turquía está desarrollando incluso redes de carreteras en la región que permitan conectar sus distintas bases militares entre sí. Estas operaciones se mantienen gracias a una numerosa presencia militar turca, con entre 5000 y 10000 soldados desplegados en territorio iraquí. Çevik¹⁵⁵ señala que la presencia militar turca en Irak es, hasta cierto punto, rentable para las autoridades de Ankara, ya que no requiere el fomento de estructuras estatales paralelas ni la invasión de grandes territorios, como sí sucede, por ejemplo, en el caso sirio. Con todo, este autor considera que la intervención turca en el Kurdistán iraquí busca destruir las capacidades militares kurdas en su origen.

A pesar de lo anterior, es necesario añadir que Turquía mantiene su rechazo tradicional a toda forma de autonomía kurda y, por este motivo, ha sido un firme colaborador de las autoridades de Bagdad y de Teherán de cara a reprimir cualquier intento independentista. Con todo, lo cierto es que la situación turca en Irak se sustenta sobre un complejo equilibrio regional de potencias, y no queda al margen de la pugna entre Irán y Estados Unidos. En efecto, el presidente Erdogan acusó en 2017 a Irán de practicar el «nacionalismo persa», al tiempo que el exprimer ministro iraquí, Haider al-Abadi, alineado con posiciones pro-iraníes, se manifestó en contra de la presencia militar turca en Irak. Las tensiones entre Ankara y Bagdad estarán determinadas, por tanto, por el alineamiento de esta última con Teherán, y la capacidad que tenga Irán de asegurar su esfera de influencia en territorio iraquí¹⁵⁶.

Por otra parte, es necesario prestar atención al creciente papel jugado por China en una región hasta el momento ajena a sus intereses geoestratégicos. El interés chino por Irak despertó fundamentalmente en la primera década del siglo XXI, cuando el despegue económico chino fijó su interés en países productores de recursos energéticos, particularmente petrolíferos, que permitirían a China desarrollar plenamente su incipiente industria. Es por ello que un eje fundamental

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ LINDENSTRAUSS. G. (2018). *Op. cit.*

del interés chino en Irak sea el sector del petróleo. Castro¹⁵⁷ afirma que las principales petroleras chinas, como CNPC, CNOOC y Sinopec, operan en territorio iraquí, distribuyéndose geográficamente la producción del recurso. En la actualidad, China es el mayor importador de crudo iraquí, con aproximadamente un 44 por ciento de los 800.000 barriles de petróleo que exporta Bagdad diariamente¹⁵⁸.

No obstante, el interés chino por Irak va más allá de los meros recursos petrolíferos, y ha comenzado a tomar forma en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, conocida habitualmente como Nueva Ruta de la Seda. Irak ha pasado de ser una mera fuente de recursos naturales necesarios para la industria china a convertirse en un polo geoestratégico que une territorio chino con Europa, y de cuya estabilidad dependen, en gran medida, las capacidades exportadoras chinas¹⁵⁹. El mismo autor señala que, debido a las malas condiciones de seguridad que ofrece el Estado iraquí, la intervención china en este contexto parte de la colaboración con compañías de seguridad que faciliten las posibilidades de construcción y explotación de los recursos naturales.

Con todo lo anterior, el informe de inversión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para el año 2021 señaló que Irak fue, en dicho año, el mayor beneficiario de las inversiones chinas, con una inversión total de 10.500 millones de dólares en contratos con el sector de la construcción. El sector prioritario de la inversión china sigue siendo la energía, y es que el propio informe destaca que, en el periodo comprendido entre 2013 y 2021, la inversión china hizo del país el tercer mayor socio de Pekín en materia de energía, únicamente superado por Pakistán y Rusia.

Las principales materializaciones de la inversión china en energía iraquí tuvieron lugar en el sector petrolero, con la construcción, por ejemplo, de la planta extractora de Al Khairat, así como el sector gasístico, con el desarrollo del campo gasístico de Mansuriya por la petrolera china Sinopec. A estos sectores tradicionales se suma la energía solar, destacando en este ámbito el proyecto de construcción de una planta de energía presentado por la Corporación de Construcción de China. A estas inversiones se suman otros sectores, como el del transporte, en el que destaca la rehabilitación del aeropuerto internacional de Nassiriya¹⁶⁰.

¹⁵⁷ CASTRO, J. I. (2019). *Op. cit.*, pp. 269-270.

¹⁵⁸ AFP (22 de agosto de 2022). «China consolida su influencia en Irak a través del petróleo y de la infraestructura», *France 24*, (en línea: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220822-china-consolida-su-influencia-en-irak-a-traves-del-petroleo-y-de-la-infraestructura>).

¹⁵⁹ CASTRO, J. I. (2019). *Op. cit.*, p. 270.

¹⁶⁰ NEDOPIL, C. (2022). «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2021», *Green Finance & Development Center – FISF Fudan University*, p. 15, (en línea: <https://greenfdc.org/brief-china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2021/>).

Como colofón a esta implicación china en el panorama iraquí destaca el acuerdo entre los dos países, celebrado en 2019 y denominado habitualmente «Acuerdo de petróleo por construcción»¹⁶¹. Se trata de un acuerdo celebrado a veinte años entre las autoridades de Bagdad y las de Pekín, en virtud del cual las empresas chinas pondrán en marcha diversos proyectos de desarrollo de la mal-trecha infraestructura iraquí a cambio de 100.000 barriles de crudo diarios. Este punto engarza, como se indicó anteriormente, con uno de los principales desafíos sistémicos de la economía iraquí, como es la falta de infraestructuras que permitan el desarrollo de una industria sólida y resiliente.

En conjunto, se percibe que la estrategia china es sensiblemente distinta a la llevada a cabo por otras potencias, particularmente Estados Unidos. China no manifiesta interés en implicarse militarmente para estabilizar Irak, sino que desarrolla sus capacidades económicas en el país aprovechando en cierta medida las condiciones de seguridad que le brinda la presencia de la Coalición Global contra el Daesh en el territorio¹⁶². Todo ello hace de China un actor muy significativo en el panorama iraquí, con un papel determinante para comprender el complejo escenario político en el país.

¹⁶¹ ZIDANE, S. (8 de octubre de 2019). «Iraq, China launch ,oil for reconstruction’ agreement», *Al-Monitor*, (en línea: <https://www.al-monitor.com/originals/2019/10/iraq-china-india-oil-construction.html>).

¹⁶² HIIM, H. S. & STENSLIE, S. (2019). «China’s Realism in the Middle East», *Survival*, n.º 61 (6), p. 161.

Capítulo IV

CONCLUSIONES

Veinte años después de la caída del régimen de Saddam Hussein, Irak parece instalado en una situación de crisis permanente. En efecto, el cambio operado en 2003 fue mucho más que un mero cambio político o constitucional. La caída del régimen baazista en 2003 supuso la salida del poder de la minoría sunní, que durante más de 200 años había sido clave en la escena política de Bagdad. Ciertamente, los retos afrontados por el Estado iraquí en este periodo han sido de tal calado que muchos afirman que se trata, en realidad, de un Estado fallido.

Lo cierto es que el descrédito del modelo político emanado de la intervención occidental de 2003 ha erosionado las posibilidades del Estado iraquí de constituirse como una administración fuerte y solvente. La ola de protestas iniciada en 2019 responde, por ende, a las aspiraciones de una sociedad civil que rechaza la representación por cuotas, la presencia iraní en Irak y, fundamentalmente, que reclama una mejora de las condiciones de vida que no se ha producido desde 2003. En efecto, estas movilizaciones no hacen sino demostrar que la pretendida cohesión de las etnias iraquíes no se corresponde con la realidad de un país que aún debe superar la narrativa sectaria.

La extrema fragmentación del voto en las pasadas elecciones de 2021, y la subsiguiente pugna por el poder dentro de las formaciones chiíes demuestra que las claves políticas han cambiado con respecto a 2003. El nuevo gobierno iraquí, cuya formación ha tomado más de un año y solo ha sido posible gracias al abandono de 73 diputados de sus escaños, deberá por ende afrontar retos estructurales que condicionan a largo plazo la supervivencia del Estado.

En primer lugar, será necesario hacer frente a una amenaza terrorista que no ha desaparecido del país, si bien es cierto que la victoria territorial sobre el Daesh alcanzada en 2017 insufló ánimos a una población agotada por la violencia y el terrorismo. Con todo, las fuerzas armadas iraquíes siguen necesitando una mayor cohesión, toda vez que las milicias chiíes alineadas con Irán impiden que el ejér-

cito regular iraquí desarrolle un papel funcional en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, no queda claro qué capacidad de actuación tendrían las fuerzas armadas iraquíes si la Coalición Global contra el Daesh, de la que España forma parte, abandonara el país, habida cuenta del incalculable valor material y estratégico de su presencia.

En segundo lugar, es innegable que el Estado afronta una crisis de legitimidad de cara a su propia población. La retirada de los 73 diputados fieles al clérigo chií Moqtada Al Sadr, si bien facilitó el nombramiento del actual primer ministro Mohammad Shi'a Al Sudani, es una afrenta a las instituciones constitucionales iraquíes, toda vez que el recurso a la violencia callejera por casi la totalidad de las facciones políticas es una práctica habitual. Por ello, el nuevo gobierno de Al Sudani deberá reconectar con la población joven, que rechaza el modelo de cuotas confesionales de la *muhasasa* al tiempo que reclama mayor autonomía de su país frente a las injerencias de Teherán.

Sin embargo, calmar el descontento popular también requerirá una mejora de la gestión económica. Irak es uno de los principales productores de petróleo a nivel mundial y, de hecho, su exportación supone más del 90 por ciento de la economía iraquí. Aún así, la renta per cápita nacional se ha mantenido prácticamente inalterada durante los últimos años, llegando incluso a decrecer en el marco de la lucha contra la amenaza terrorista. Corrupción, gestión deficiente y un Estado sobredimensionado son los principales vectores de esta situación económica, que no hace sino redundar en el descrédito de las instituciones de cara a una población joven que ve en la migración la única salida a su acuciante situación. De momento, los elevados precios del petróleo a nivel internacional permiten al Estado cierto margen de maniobra, si bien es cierto que la economía iraquí habrá de tender a la diversificación para asegurar la resiliencia de su entramado social.

Todo lo anterior no hace sino confirmar la hipótesis de partida. Tras veinte años de construcción de un nuevo Estado en Irak, el país afronta numerosos retos que amenazan su estabilidad interna y su papel en la región. Sin embargo, lo cierto es que las instituciones iraquíes siguen, en gran medida, funcionando, al tiempo que los colectivos otrora reprimidos, como los chiíes y los kurdos, gozan de un margen de autonomía y participación en el juego político que hace dos décadas hubiera sido impensable. Los sunníes, por su parte, han abandonado en gran medida el boicot al sistema que les llevó a la insurgencia en 2003, y es que la derrota territorial de Daesh en Irak se debió, como se ha señalado, al descrédito de dicha organización terrorista ante la propia población sunní.

Ahora bien, la supervivencia del Estado se fundamenta en el complejo equilibrio entre intereses geopolíticos estratégicos, en muchas ocasiones ajenos a la

capacidad de maniobra de Bagdad. La estabilidad del país pasará, así, por los avances en las negociaciones entre Estados Unidos e Irán, cuyo conflicto ha tenido al territorio iraquí como escenario principal. Todo ello debe ser conjugado con el acercamiento saudí y turco, que puede ser aprovechado por los sectores sunníes, y también por los sectores chiíes más anti-iraníes, para reivindicar la autonomía del país frente a las injerencias del vecino persa. Queda por ver, asimismo, cuál será el papel de China en esta evolución, toda vez que la implicación económica y geoestratégica de Pekín en el país es clara. Por el momento, las autoridades chinas no se han manifestado en relación con la distribución del poder en el país, en tanto parecen centradas en la inversión en energía e infraestructuras, pero nada impide que esta actitud varíe en el futuro.

No cabe duda de que el modelo político iraquí sigue siendo aún inestable, y que la rampante corrupción que asola el país es un reto estructural que condiciona la actuación del Estado. Sin embargo, parece difícil encontrar un modelo político que, en un mundo árabe cuyas identidades parecen condenadas al conflicto, destierre la mano de hierro de otras épocas sin caer en el sectarismo y la parálisis. Irak, con los innumerables retos que tiene por delante, sigue intentando encontrar el punto de equilibrio entre ambos extremos. Será, por ende, labor de España, junto al resto de países democráticos, acompañar a Bagdad en esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos académicos

ABBAS, H. (2017). «The Myth and Reality of Iraq's al-Hashd al-Shaabi (Popular Mobilization Forces): A Way Forward», *Friedrich Ebert Stiftung Policy Paper*, (en línea: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/13689.pdf>).

ABU GULAL, S. (2001). «Sanctions: How Saddam Gained Upper Hand», *Economic and Political Weekly*, n.º 36 (32), pp. 3026-3029.

ALBERT, C. D. (2018). «No Place to Call Home: The Iraqi Kurds under the Ba'ath, Saddam Hussein, and ISIS», *Chicago-Kent Law Review*, n.º 92 (3), pp. 817-839.

ALJAWAREEN, A. F. (2019). «Iraqi Economy Post ISIS: Challenges and Opportunities», *Management and Economics Research Journal*, n.º 5, pp. 1-10.

ALKHUDARY, T. (2022). «We want a country': the urban politics of the October Revolution in Baghdad's Tahrir Square», *Third World Quarterly*, (en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2022.2141219>).

ALTUNISIK, M. B. (2011). «La política exterior de Turquía en el siglo XXI», *Anuario Internacional CIDOB 2011*, pp. 421-426.

BARAMBONES, A. (2020). «El peso de la religión en las relaciones internacionales de Oriente Próximo», *Selección de memorias del curso selectivo de funcionarios de la Carrera Diplomática 2019-2020. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, pp. 97-157.

BERMAN, C., ET AL. (2019). «Patterns of mobilization and repression in Iraq's Tishreen uprising», *Frozen Conflicts. POMEPS Studies*, n.º 41, pp. 21-28.

BIZHAN, N. (2018). «Aid and state-building, part II: Afghanistan and Iraq», *Third World Quarterly*, n.º 39 (5), pp. 1014-1031.

BLANCHARD, C. M. (2022). «Iraq and U.S. Policy», *Congressional Research Service*, (en línea: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/IF10404.pdf>).

CASTRO, J. I. (2019). «Irak después del Daesh: entre la tensión interna y la presión exterior», *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*, pp. 249-271.

ÇEVİK, S. (2022). «Turkey's military operations in Syria and Iraq», *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment 37*, pp. 1-8.

COMA, M. (2005). «Las elecciones iraquíes: desarrollo y evaluación», *Real Instituto Elcano*, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-elecciones-iraquies-desarrollo-y-evaluacion/>).

CORDESMAN, A. H. (2015). «Iraqi Stability and the «ISIS War»», *Center for Strategic & International Studies*, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraqi-stability-and-isis-war>).

CORDESMAN, A. H. (2018). «Iraq After ISIS: The Other Half of Victory. Dealing with the Civil Dimension», *Center for Strategic & International Studies*, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraq-after-isis-other-half-victory>).

CORDESMAN, A. H. (2019). «Iraq as a Failed State», *Center for Strategic & International Studies*, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/iraq-failed-state>).

CORDESMAN, A. H. (2020). «America's Failed Strategy in the Middle East: Losing Iraq and the Gulf», *Center for Strategic & International Studies*, (en línea: http://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200122_Chair.Iraq_is_the_Prize.GH_FinalV.pdf).

DACOBA, F. J. (2022). «Geopolítica de las primaveras árabes», *Cuadernos de estrategia*, n.º 213, pp. 9-36.

DERZSI-HORVÁTH, A. ET AL. (2017). «Who's Who: Quick Facts About Local and Sub-State Forces», *Global Public Policy Institute*, (en línea: <https://www.gppi.net/2017/08/16/quick-facts-about-local-and-sub-state-forces>).

DODGE, T. & MANSOUR, R. (2020). «Sectarianization and De-sectarianization in the Struggle for Iraq's Political Field» *The Review of Faith & International Affairs*, N.º 18(1), pp. 58-69.

DODGE, T. & MANSOUR, R. (2020). «Sectarianization and De-sectarianization in the Struggle for Iraq's Political Field», *The Review of Faith & International Affairs*, n.º 18 (1), pp. 58-69.

ESCOBAR, J. J. (2004). «La caja de Pandora chií. Pluralismo clerical en Irak », *Política Exterior*, n.º 18 (98), pp. 155-160, 163-164.

ESCOBAR, J. J. (2018). «Irak tras la caída de Daesh », *Cuadernos de estrategia*, n.º 196, pp. 71-104.

ESCOBAR, J. J. (2020). «El Magreb y Oriente Próximo. Geopolítica de una región en pandemia», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEEINV07_2020JUAESC_MENA.pdf).

FELTER, J. & FISHMAN, B. (2007). «Al-Qa'ida's foreign fighters in Iraq: A first look at the Sinjar Records», *Combating Terrorism Center at West Point*, , (en línea: <https://www.files.ethz.ch/isn/45910/CTCForeignFighter.19.Dec07.pdf>).

FERNÁNDEZ, D. (2006). «¿Irak en transición?», *Investigación & Desarrollo*, n.º 14 (1), pp. 2-31.

- GUZANSKY, Y.** (2011). «Made in Iran»: The Iranian Involvement in Iraq», *Strategic Assessment*, n.º 13 (4), pp. 85-100.
- HADDAD, F.** (2019). «How Deep Is Anti-Iranian Sentiment in Iraq?», *Carnegie Middle East Center*, (en línea: <https://carnegie-mec.org/diwan/80313>).
- HELLER, S.** (2022). «The Mysterious Pipeline for ISIS Recruits from Northern Lebanon», *The Century Foundation*, (en línea: <https://tcf.org/content/report/the-mysterious-pipeline-for-isis-recruits-from-northern-lebanon/>).
- HIGEL, L.** (2021). «Iraq's Surprise Election Results», *International Crisis Group*, (en línea: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraqs-surprise-election-results>).
- HIGEL, L.** (2022). «A Way Out of the Iraqi Impasse», *International Crisis Group*, (<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/way-out-iraqi-impasse>).
- HIIM, H. S. & STENSLIE, S.** (2019). «China's Realism in the Middle East», *Survival*, n.º 61 (6), pp. 153-166.
- JABAR, F. A.** (2018). «The Iraqi Protest Movement. From Identity Politics to Issue Politics», *LSE Middle East Centre Paper Series*, n.º 25.
- JALLOUL, H.** (2008). «El feudalismo político del sistema confesional libanés», *UNISCI Discussion Papers*, n.º 16, pp. 175-202.
- JORDÁN, J. J.** (2015). «El Daesh», *Cuadernos de estrategia*, n.º 173, pp. 109-147.
- KADHIM, A.** (2019). «Rebuilding Iraq: Prospects and challenges», *The Cairo Review of Global Affairs*, n.º 34, pp. 64-69.
- LINDENSTRAUSS, G.** (2018). «Turkey and Iran: Two Regional Powers and the Relations Pendulum», en LITVAK, M. et al. (eds), *Iran in a Changing Strategic Environment*, Tel Aviv, Institute for National Security Studies, pp. 53-62.
- LIPROT, T.** (2022). «Iraq must compromise between majoritarianism and consensus government formation», *Aljazeera Centre for Studies*, (en línea: <https://studies.aljazeera.net/sites/default/files/articles/documents/2022-07/Iraq%20must%20compromise%20between%20majoritarianism%20and%20consensus%20government%20formation.pdf>).
- LÓPEZ, J.** (2018). «Irak: violencia y batalla por la reconciliación», *Política Exterior*, n.º 32 (183), pp. 86-93.
- MAKO, S. & EDGAR, A. D.** (2021). «Evaluating the Pitfalls of External Statebuilding in Post-2003 Iraq (2003–2021)», *Journal of Intervention and Statebuilding*, n.º 15 (4), pp. 425-440.

MANDAVILLE, P. & HAMID, S. (2018). «Islam as Statecraft: How Governments Use Religion in Foreign Policy», *Washington, DC: Brookings Institution*, (en línea: <https://www.brookings.edu/product/the-geopolitics-of-religious-soft-power/>)

MANSOUR, R. (2018). «Saudi Arabia's New approach in Iraq», *Center for Strategic International Studies*, (en línea: <https://www.csis.org/analysis/saudi-arabias-new-approach-iraq>).

MATTAR, R. & DUARTE, R. (2020). «The End of the Ottoman Empire and the creation of the Iraqi state beyond Sykes-Picot: Between Imperialism and Revolution», *Estudos Internacionais*, n.º 8 (4), pp. 35-58.

MCINNIS, K.J. (2016). «Coalition Contributions to Countering the Islamic State», *Congressional Research Service*, (en línea: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44135/15>).

MIRZA, M. N. ET AL. (2021). «Structural Sources of Saudi-Iran Rivalry and Competition for the Sphere of Influence», *Sage Open*, n.º 11 (3), (en línea: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/21582440211032642>).

MÜFTÜLER-BAÇ, M. (2014). «Changing Turkish foreign policy towards Iraq: new tools of engagement», *Cambridge Review of International Affairs*, n.º 27 (3), pp. 538-552.

NEDOPIL, C. (2022). «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2021», *Green Finance & Development Center – FISF Fudan University*, (en línea: <https://greenfdc.org/brief-china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2021/>).

NOVÁČEK, K. (2017). «The Intentional Destruction of Cultural heritage in Iraq as a Violation of Human Rights», *Research Assessment & Safeguarding of the Heritage of Iraq in Danger*, (en línea: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CulturalRights/DestructionHeritage/NGOS/RASHID.pdf>).

O'DRISCOLL, D. & BASER, B. (2019). «Independence referendums and nationalist rhetoric: the Kurdistan Region of Iraq», *Third World Quarterly*, n.º 40 (11), pp. 2016-2034.

PALANI, K. ET AL. (2019). «The development of Kurdistan's de facto statehood: Kurdistan's September 2017 referendum for independence», *Third World Quarterly*, n.º 40 (12), pp. 2270-2288.

PEAR, R. (21 de julio de 1988). «Khomeini accepts 'poison' of ending the war with Iraq; UN sending mission», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/1988/07/21/us/khomeini-accepts-poison-of-ending-the-war-with-iraq-un-sending-mission.html>).

POPAL, G.R. (2000). «Impact of sanctions on the population of Iraq», *Eastern Mediterranean Health Journal*, n.º 6 (4), pp. 791-795.

PRADOS, A. B. & BLANCHARD, C. M. (2007). «Saudi Arabia: Current Issues and U.S. Relations», *CRS Report for Congress*, (en línea: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs10310/m1/1/high_res_d/RL33533_2006Jul11.pdf).

PURSLEY, S. (2015). «Lines Drawn on an Empty Map : Iraq’s Borders and the Legend of the Artificial State (Part 1)», *Jadaliyya*, (en línea: <https://www.jadaliyya.com/Details/32140/%60Lines-Drawn-on-an-Empty-Map%60-Iraq’s-Borders-adn-the-Legend-of-the-Artificial-State-Part-1>).

SAOULI, A. (2019). «Sectarianism and Political Order in Iraq and Lebanon», *Association for the Study of Ethnicity and Nationalism*, n.º 19 (1), pp. 67-87.

SOAGE, B. (2018). «Irak y Yemen: ¿nuevos satélites de Irán?», *Documento de Opinión 58/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 691-706 (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO58-2018_IrakYemen_SatelitesIran_AnaBelSoage.pdf).

TRIPP, C. (2003). *A History of Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press.

ULACK, C. (2015). «Demography of Race and Ethnicity in Iraq», en SÁENZ, R. et al. (eds.), *The International Handbook of the Demography of Race and Ethnicity*, Springer, pp. 367-384.

WOLFE-HANNICUTT, B. (2017). «Oil Sovereignty, American Foreign Policy, and the 1968 Coups in Iraq », *Diplomacy & Statecraft*, n.º 28 (2), pp. 235-253.

YAMAQ, D. (2008). «Transformation of the Islamic Da’wa Party in Iraq: From the Revolutionary Period to the Diaspora Era», *Asian and African Area Studies*, n.º 7 (2), pp. 238-267.

Prensa

AFP (22 de agosto de 2022). «China consolida su influencia en Irak a través del petróleo y de la infraestructura», *France 24*, (en línea: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220822-china-consolida-su-influencia-en-irak-a-través-del-petróleo-y-de-la-infraestructura>).

AGENCIAS (19 de junio de 2019). «EEUU señala a Irán como presunto culpable del ataque a dos petroleros en el estrecho de Ormuz», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/06/19/actualidad/1560945343_667629.html).

AL-KHALIDI, S. (19 de mayo de 2016). «IMF agrees \$5.4 billion standby loan for Iraq», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-imf-deal-idUSKCN0YA280>).

ARANGO, T. (15 de julio de 2017). «Iran Dominates in Iraq After US ‘Handed the Country Over’?», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2017/07/15/world/middleeast/iran-iraq-iranian-power.html>).

BERLINGER, J. & TAWFEEQ, M. (20 de junio de 2019). «Irán derriba un dron de Estados Unidos», *CNN*, (en línea: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/20/iran-afirma-que-derribo-un-dron-espia-de-estados-unidos/>).

EFE (29 de agosto de 2022). «Más de una decena de muertos en Bagdad tras el asalto al Palacio Presidencial de los seguidores del clérigo chií Al Sadr», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2022-08-29/los-seguidores-del-clerigo-iraqui-al-sadr-asaltan-el-palacio-presidencial-en-bagdad.html?rel=buscador_noticias).

EL PAÍS (30 de enero de 2005). «Las elecciones concluyen en Irak con una alta participación pese a los ataques insurgentes», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2005/01/30/actualidad/1107039601_850215.html).

EL PAÍS (30 de enero de 2005). «Las elecciones concluyen en Irak con una alta participación pese a los ataques insurgentes», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2005/01/30/actualidad/1107039601_850215.html).

ESPINOSA, Á. (10 de octubre de 2021). «Una abstención récord en irak mina la legitimidad del próximo Parlamento», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2021-10-10/una-abstencion-record-en-irak-mina-la-legitimidad-del-proximo-parlamento.html#?rel=mas>).

ESPINOSA, Á. (13 de junio de 2016). «Muqtada al Sadr, el clérigo populista», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2016/06/10/actualidad/1465560809_056847.html).

ESPINOSA, Á. (14 de septiembre de 2019). «Arabia Saudí interrumpe la mitad de su producción de crudo tras un ataque con drones», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/09/14/actualidad/1568456455_053067.html).

ESPINOSA, Á. (25 de noviembre de 2021) «Miles de estudiantes protestan en el Kurdistan iraquí por la falta de ayudas», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/internacional/2021-11-25/miles-de-estudiantes-protestan-en-el-kurdistan-iraqui-por-la-falta-de-ayudas.html>).

ESPINOSA, Á. (27 de septiembre de 2017). «El ‘sí’ gana el referéndum kurdo en Irak con un 92%», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/09/27/actualidad/1506524415_663285.html).

ESPINOSA, Á. (27 de septiembre de 2017). «El Gobierno de Irak amenaza a los kurdos con un embargo aéreo por el referéndum», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506443551_896115.html#?rel=mas).

ESPINOSA, Á. (29 de noviembre de 2019). «El primer ministro de Irak anuncia su dimisión tras dos meses de protestas», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2019/11/29/actualidad/1575031597_300869.html).

ESPINOSA, Á. (30 de enero de 2007). «Alí al Sistani, un ayatolá apolítico», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2007/01/30/internacional/1170111609_850215.html).

GONZÁLEZ, E. (9 de enero de 2003). «Cómo se fabricó el ‘eje del mal’», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2003/01/09/internacional/1042066806_850215.html).

HAFIDH, H. & FAUCON, B. (25 de julio de 2011). «Iraq, Iran, Syria Sign \$10 Billion Gas-Pipeline Deal», *The Wall Street Journal*, (en línea: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903591104576467631289250392>).

MAMOURI, A. (16 de marzo de 2018). «Saudi Arabia looks to expand its footprint in Iraq», *Al-Monitor*, (en línea: <https://www.al-monitor.com/originals/2018/03/iraq-saudi-basra-najaf.html>).

MARCUS, J. (16 de septiembre de 2019). «Why Saudi Arabia and Iran are bitter rivals», *BBC*, (en línea: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42008809>).

NASRAWI, S. (8 de diciembre de 2006). «Saudis reportedly funding insurgents», *The Seattle Times*, (en línea: <https://www.seattletimes.com/nation-world/saudis-reportedly-funding-insurgents/>).

RASHEED, A. & ISMAIL, A. (26 de marzo de 2022). «Iraq parliament fails to elect new state president over lack of quorum», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/world/middle-east/iraq-parliament-fails-elect-new-state-president-over-lack-quorum-2022-03-26/>).

REUTERS (8 de abril de 2006). «Al menos 71 muertos en un triple atentado contra una mezquita chií en Bagdad», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/2006/04/08/internacional/1144447202_850215.html).

RUBIN, A. J. (10 de enero de 2020). «As US-Iran Tensions Flare, Iraq Is Caught in the Middle», *The New York Times*, (en línea: <https://www.nytimes.com/2020/01/10/world/middleeast/iraq-iran-us-troops.html>).

VERMA, N. & VARADHAN, S. (25 de julio de 2019). «Saudi Arabia aims to expand pipeline to reduce oil exports via Gulf», *Reuters*, (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-oil-india-idUSKCN1UK19T>).

ZIDANE, S. (8 de octubre de 2019). «Iraq, China launch ‘oil for reconstruction’ agreement», *Al-Monitor*, (en línea: <https://www.al-monitor.com/originals/2019/10/iraq-china-india-oil-construction.html>).

Documentos oficiales y otros documentos

«**BOUNDARY TREATY BETWEEN THE KINGDOM OF IRAQ AND THE EMPIRE OF IRAN**», (en línea: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1938/183.pdf>).

«**COALITION PRIVISONAL AUTHORITY ORDER 1: DE-BA'ATHIFICATION OF IRAQI SOCIETY**», 16 de mayo de 2003, (en línea: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAE-BB/NSAEBB418/docs/9a%20-%20Coalition%20Provisional%20Authority%20Order%20No%201%20-%2005-16-03.pdf>).

«**COALITION PRIVISONAL AUTHORITY ORDER 2: DISSOLUTION OF ENTITIES**», 23 de mayo de 2003, (en línea: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB418/docs/9b%20-%20Coalition%20Provisional%20Authority%20Order%20No%202%20-%2008-23-03.pdf>).

ARAB BAROMETER (2021). «Iraq Country Report», (en línea: https://www.arab-barometer.org/wp-content/uploads/ABVII_Iraq_Country_Report-ENG.pdf).

CIA (2022). «The World Factbook», *CIA*, (en línea: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/iraq/>).

ECHO (2018). «Iraq-Kuwait International Conference for Reconstruction of Iraq (DG ECHO, UN, NGOs)», (en línea: <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-kuwait-international-conference-reconstruction-iraq-dg-echo-un-ngos-echo-daily>).

FMI (2019). «World Economic Outlook», (en línea: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/IRQ>).

LA MONCLOA (9 de diciembre de 2017). «Defensa celebra la derrota del DAESH en Irak y destaca la decisiva contribución de los militares españoles», (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mde/Paginas/2017/091217daesh.aspx>).

MAUC (2022). «Iraq – Ficha País», p. 2, (en línea : https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/IRAQ_FICHA%20PAIS.pdf).

OPEC (2022). «OPEC Annual Statistical Bulletin 2022», (en línea: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm).

PICHON, E. (2015). «Minorities in iraq. Pushed to the brink of existence», European Parliamentary Research Service, (en línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548988/EPRS_BRI\(2015\)548988_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/548988/EPRS_BRI(2015)548988_REV1_EN.pdf)).

RESOLUCIÓN S/RES/1194 (9 de septiembre), (en línea: <https://www.un.org/Depts/unsc/Keyresolutions/sres98-1194.htm>).

RESOLUCIÓN S/RES/598 (21 de julio), (en línea: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20IR_870720_Security%20Council%20Resolution%20598%20%281987%29.pdf).

RESOLUCIÓN S/RES/678 (29 de noviembre), (en línea: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>).

THE FUND FOR PEACE (2022). «Fragile States Index», (en línea: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2020). «CPI 2020: Middle East & North Africa», (en línea: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-middle-east-north-africa>).

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR IRAQ (2020). «Demonstrations in Iraq: 3rd update», p. 2.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Nuevas fronteras de la diplomacia digital: el
potencial del análisis del *big data* para
la política exterior**

Paloma Díaz Topete

Madrid, diciembre 2022

DEDICATORIA

Para mis padres

RESUMEN

Esta memoria examina de manera crítica el concepto de la diplomacia digital, que se suele identificar con el uso que hacen los órganos de las relaciones exteriores de un Estado de las nuevas tecnologías para perseguir sus objetivos de política exterior. La memoria argumenta que las formas comunes de definir la diplomacia digital, aun siendo comprensivas y útiles, adolecen de una limitación importante, como es la restricción conceptual del término a uno puramente instrumental.

Hasta hoy, el análisis de la importancia de las nuevas tecnologías para las relaciones internacionales y la política exterior se ha centrado en el examen de la presencia online de diferentes Estados y en su uso de las redes sociales para llevar a cabo iniciativas de diplomacia pública. Sin embargo, ningún estudio ha examinado todavía el impacto del *big data* o de los macrodatos en la diplomacia. Esta omisión es interesante y significativa, toda vez que, según el artículo 3.1.d) del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, la recopilación de información es una de las funciones encomendadas a las misiones diplomáticas.

Por ello, esta memoria argumenta que la diplomacia digital es no solo una herramienta nueva que ayuda a lograr objetivos antiguos, sino que es capaz de abrir nuevas y fascinantes dimensiones a la labor diplomática. Tanto es así, arguye, que hoy en día lo digital no puede ser concebido como un mero complemento de la diplomacia, sino que es un elemento esencial de la misma, hasta el punto de que su descuido pone en riesgo la calidad de la política exterior. En concreto, el *big data* se puede emplear para funciones tan diversas como la predicción de crisis consulares, la identificación de tendencias políticas o el refinamiento de la imagen-país.

Para probar esta hipótesis, la memoria se centra en un ejemplo concreto: el uso del *big data* para lograr la atracción de la opinión pública extranjera en tanto que objetivo de la política exterior. El texto, que adopta una estructura emi-

nementemente empírica, utiliza tanto métodos cuantitativos como cualitativos y se estructura en tres capítulos: el primero, teórico, ofrece una reseña bibliográfica de la literatura académica que ha examinado los temas de la diplomacia digital y de los usos del *big data* para la política exterior. El segundo capítulo incluye una descripción comparativa de las distintas iniciativas de diplomacia digital adoptadas por diferentes países y en el plano internacional, así como de la progresiva incorporación del *big data* en la toma de decisiones de política exterior.

El último capítulo incluye un análisis empírico original de todos los *tweets* publicados en los diecinueve países independientes de Iberoamérica durante el día 12 de octubre de 2022 que mencionan las palabras «Hispanidad» y/o «España». Este caso de estudio busca demostrar, haciendo uso de un sencillo ejemplo real, que los macrodatos pueden ser una fuente de conocimiento significativa para los encargados de la política exterior de un Estado. Supone realizar un análisis cuantitativo a varios niveles. En primer lugar, se analizó la página web de Twitter haciendo uso de técnicas de *web scraping*. En un segundo momento se extrajeron las descriptivas básicas de los *tweets* publicados. En tercer lugar, se limpió la base de datos y se codificaron los *tweets*. Finalmente se realizó un análisis de sentimientos sobre bases geográficas y temáticas, con el objetivo de examinar la comprensión que hace la opinión pública iberoamericana de la Fiesta Nacional española. Sigue una discusión de los resultados obtenidos en el análisis empírico.

Los resultados de la memoria confirman la hipótesis de partida. En el siglo XXI, el *big data* ofrece un vehículo inmensamente útil y absolutamente insólito para la definición y ejecución de la política exterior. Su correcta comprensión y análisis permite, entre otros, comprender la opinión pública extranjera y por ello elaborar una política exterior más eficaz y predictiva. Ello no obstante, es importante tener en cuenta las limitaciones de los macrodatos, sobre todo en lo que concierne a la protección de los derechos de los ciudadanos, las dificultades de su obtención, puesto que se hallan en su mayor parte en manos de empresas privadas, y la complejidad de su análisis.

INTRODUCCIÓN

Se dice que, al recibir el primer telegrama en la década de los 1860 y temeroso por el futuro de su carrera, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores británico, Lord Palmerston, exclamó: «Dios mío, ¡este es el fin de la diplomacia!», puesto que la inmediatez de las comunicaciones entre los dirigentes políticos haría redundante la existencia de un cuerpo de personas especializado en representar al Estado en el exterior.

Los politólogos Brian Hocking y Jan Melissen nos recuerdan que todas las grandes innovaciones tecnológicas han provocado reacciones similares a las de Lord Palmerston¹. Sin embargo, el tiempo ha venido a demostrar, una y otra vez, lo errado de tales percepciones luditas: la diplomacia no solo ha sobrevivido al telégrafo, sino también a todas las innovaciones tecnológicas que lo antecedieron y a las posteriores, como la radio, el teléfono, la televisión, el fax o más recientemente internet. De hecho, es posible afirmar que, lejos de coartarla, las nuevas tecnologías han tendido a profundizar y a enriquecer la diplomacia. Por ejemplo, según Ritter, la comunicación inmediata que permitió el teléfono aumentó la precisión y la velocidad de la ejecución de la política exterior, mientras que el fax mejoró la comunicación diplomática al permitir la transmisión de documentos e imágenes de un lado del mundo al otro en cuestión de minutos².

En el siglo XXI, la innovación tecnológica que más está alterando no solamente la diplomacia, sino el *modus vivendi* de la humanidad en general, es sin duda la digitalización. Hitos como el empleo de chips semiconductores desde los tempranos setenta, la proliferación de ordenadores baratos a partir de los ochenta, el uso generalizado de internet desde los noventa y de las redes sociales desde la primera década de este siglo han operado cambios profundos en la sociedad, propulsándola desde la era moderna —la era industrial— a la posmoderna —la era de la información³—.

¹ HOCKING, B., y MELISSEN, J. (2015), *Diplomacy in the Digital Age*, Amsterdam, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, p. 21.

² RITTER, K. (2012), «Twitter Diplomacy: New Face of Foreign Relations», *NBC News*, 26 mayo 2011, consultado online (21 noviembre 2022): <https://www.nbcnews.com/id/wbna43185212>.

³ MURRAY, S. (2015), «Evolution, Not Revolution: The digital divide in American and Australian contexts», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, p. 127.

Esta evolución también ha tenido un impacto profundo en el sistema internacional. En primer lugar, ha aumentado drásticamente la transparencia y el conocimiento de la población acerca de asuntos internacionales. En segundo lugar, ha determinado la aparición de nuevos retos, como las ciberamenazas o la desinformación. En tercer lugar, ha otorgado un papel quizás sin precedentes a grandes empresas multinacionales como Google o Meta (conocido antes como Facebook), que ganan en peso económico y, por ende, también político e incluso diplomático, hasta el punto de que ya han asumido muchas de las funciones tradicionales del Estado, como elaborar cartografía o acuñar (cripto)divisas. Final y correlativamente, la digitalización ha minado el poder del Estado: en el siglo XXI, los Estados ya no monopolizan la información, sino que coexisten en un ambiente digital plural, complejo y cada vez más competitivo con un sinfín de agentes diversos⁴.

El impacto de lo digital en la práctica diplomática no ha sido menos significativo, hasta el punto de que conceptos como el de la «diplomacia digital» se han sumado a aquel elenco de términos que en las últimas décadas han venido a reconceptualizar el léxico de la diplomacia. La diplomacia digital será examinada pormenorizadamente en el siguiente capítulo, pero se suele identificar con el uso que hacen los órganos de las relaciones exteriores de un Estado de las nuevas tecnologías para perseguir sus objetivos de política exterior.

La hipótesis de esta memoria es que la comprensión instrumental que se hace comúnmente del término «diplomacia digital» es demasiado limitada. Lejos de permitir únicamente la persecución de objetivos antiguos con mecanismos nuevos, la incidencia de las nuevas tecnologías ha operado siempre y seguirá provocando cambios fundamentales en el ejercicio de la diplomacia. La argumentación que sigue se basa en el reconocimiento de que los efectos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la diplomacia se pueden dividir en dos grandes tipos: uno directo, ampliamente estudiado, y otro indirecto, que hasta hoy es un gran desconocido.

El primer efecto de las TIC opera de manera directa: las TIC permiten una comunicación más desintermediada y dan a cada individuo el potencial de ser no solo un receptor sino también un emisor de información. Su importancia ha llevado al sociólogo Manuel Castells a afirmar que la estructura organizadora de la sociedad contemporánea es la red⁵: una red que trasciende el Estado-nación y en la que los individuos y los agentes privados coordinan su acción a escala transna-

⁴ MURRAY, S. (2015), *Op. cit.*, p. 127.

⁵ CASTELLS, M., y CARDOSO, G. (comp.) (2006), *The Network Society: From knowledge to policy*, Washington, D.C., Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, pp. 3-23.

cional gracias al uso de tecnologías digitales que permiten transmitir información de manera instantánea.

El segundo efecto de las TIC opera de manera indirecta, pero es más importante aún si cabe: al llevar a cabo sus funciones, las nuevas tecnologías generan una masa ingente de datos singulares que se almacenan en el ciberespacio y que se conocen comúnmente como *big data*, término que en español se podría traducir como macrodatos. La existencia de esta enorme concentración de datos representa un cambio de paradigma con respecto a etapas históricas precedentes, cuando la recopilación de datos era difícil o imposible⁶. La disponibilidad de información abre oportunidades en todos los campos del conocimiento y la práctica política, inclusive para los diplomáticos.

Esta memoria argumentará que, si bien la literatura académica y la práctica política han prestado una atención justificada a cómo el primer efecto de las TIC —el relativo a la facilitación de la comunicación— influye en la diplomacia, no han hecho lo propio con el segundo. Por consiguiente, se investigará la incidencia del *big data* en la política exterior, argumentando que los macrodatos representan una fuente de información novedosa con importantes aplicaciones prácticas para la diplomacia.

Por motivos de espacio, la memoria se centrará exclusivamente en las posibilidades técnicas que ofrecen los macrodatos, haciendo abstracción de otras cuestiones relevantes, como pueden serlo las relativas al tratamiento de los datos de carácter personal, la protección de la privacidad, la desinformación, la seguridad, la brecha digital, las infraestructuras físicas o la soberanía digital.

El tema analizado es relevante por varios motivos. Como se ha mencionado, lo digital ha adquirido una importancia clave para la sociedad moderna. Las personas nacidas en este siglo son «nativas digitales» que no conciben su vida sin el uso de estos instrumentos. El creciente acceso a internet y a móviles y otros dispositivos electrónicos baratos ha tenido efectos indudablemente positivos, por ejemplo, al facilitar el aprendizaje (piénsese en el sinnúmero de plataformas educativas disponibles *online* de manera gratuita) y reducir algunas desigualdades (como demuestra la creciente inclusión financiera de los ciudadanos de los países de renta baja). Los efectos de lo digital no son menores en la diplomacia, un *métier* antiguo que siempre se ha caracterizado por su adaptabilidad y su permeabilidad a las innovaciones. Pero, aunque el empleo de medios digitales sea cada vez más frecuente entre los diplomáticos, su comprensión de la potencialidad de

⁶ BRONK, C. y SMITH, S. (2012), «How Data Visualization can Change Diplomacy», *Foreign Service Journal*, marzo 2022, pp. 11-16.

estos instrumentos todavía es en la mayor parte de los casos limitada. Al examinar la utilidad diplomática del *big data*, esta memoria tratará de superar uno de esos límites.

Más allá del interés general de este tema, la elección de la materia objeto de estudio responde a criterios personales. Con experiencia trabajando como investigadora académica, la autora tiene una cierta comprensión de la utilidad del análisis de datos para distintas ramas del conocimiento. El estudio de la enorme cantidad de información que generan las nuevas tecnologías permite tomar decisiones más informadas y por ello mejorar la calidad de las respuestas que adoptan distintos agentes. Ello es fundamental no solamente para las empresas o los académicos, sino también para los responsables de políticas públicas y en particular para los responsables de las relaciones internacionales, toda vez que éstas son una *policy science*, una ciencia aplicada que siempre ha tenido una vocación eminentemente práctica. Incluso para aquellos que, como el diplomático estándar, se sienten más cómodos pensando en términos de narrativas que de números, en el mundo contemporáneo es fundamental tener una comprensión básica de cómo funciona el *big data* y qué aplicaciones prácticas puede tener para la diplomacia.

Es por ello que el interés fundamental de la autora es trascender la visión limitada con la que todavía es entendida la diplomacia digital y ofrecer un aporte científico original al ahondar en la virtualidad del *big data* para la política exterior. La memoria buscará demostrar, siquiera de manera limitada, la aplicabilidad práctica de los macrodatos para mejorar la política exterior. Por ello, gran parte del cuerpo de la memoria consistirá en un análisis empírico original, que expondrá una de las posibles aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos en la parte teórica. Todo ello buscará fundamentar la hipótesis de trabajo fundamental: que el análisis de los macrodatos (*big data analytics*) tiene el potencial de convertirse en un instrumento excepcional que añadir al arsenal de la diplomacia. En última instancia, no es sino un lenguaje más que, si es utilizado de manera correcta, ofrece una comprensión similar a la que da cualquier otro idioma.

El resto de esta memoria está dividida en tres partes. El Capítulo 1 profundizará en los dos efectos de las TIC brevemente esbozados en esta introducción mediante una reseña bibliográfica. El Capítulo 2 hará un breve recorrido histórico y geográfico de la práctica de la diplomacia digital, además de examinar las aplicaciones prácticas del *big data* para la diplomacia. El tercer capítulo presentará la hipótesis, datos y metodología de la memoria, para pasar posteriormente al detalle del análisis empírico. Seguirá una discusión de los resultados del análisis y la conclusión.

Capítulo I

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo examinará los dos efectos de las TIC en la diplomacia que someramente se han detallado en la introducción. El primer apartado se centrará en los efectos directos de las TIC, concretamente su impacto en la comunicación, mientras que el segundo examinará las consecuencias indirectas.

1. El impacto directo de las TIC: la diplomacia digital

1.1 El paradigma digital en la diplomacia

El efecto directo de las TIC en la diplomacia ha sido objeto de atención por diversos autores, que hablan ya de un cambio de paradigma, puesto que las tecnologías digitales habrían permitido el paso de una diplomacia en club en la que los Estados definen e imponen las reglas del juego e identifican qué jugadores pueden participar en las relaciones internacionales, a ser una diplomacia en red en la que los actores no estatales ocupan un papel cada vez más significativo. Ello es así porque la red estimula la co-creación, es decir, la creación y gestión de coaliciones entre distintos intereses públicos y privados y la participación directa del ciudadano en los asuntos internacionales.

Considerada de esta manera, la irrupción de lo digital en la diplomacia es revolucionaria y representa un cambio de paradigma⁷. La diplomacia deja de estar basada únicamente en la interacción entre gobiernos para incluir también interacciones entre los Estados y los públicos extranjeros e incluso entre los mismos públicos extranjeros, sin intervención del Estado, en lo que se conoce como la nueva

⁷ BJOLA, C. (2015), «Introduction», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, p. 4.

diplomacia pública⁸. La diplomacia deja así de ser unidireccional para pasar a ser una conversación: el Estado deja de ser únicamente un emisor de información para pasar a recibir, analizar, canalizar e interpretar la información emitida por la opinión pública extranjera⁹. Además, al superar las posibilidades que ofrecían los medios de comunicación tradicionales, la diplomacia pasa a ejercerse en tiempo real, con una inmediatez y permanencia que trascienden una diplomacia clásica que tenía lugar entre bastidores.

Este cambio de paradigma se ha bautizado de muy diversas maneras. El concepto más temprano se atribuye a Wilson Dizard, que ya en 2001 acuñó el término «diplomacia digital»¹⁰. Se han empleado otros términos, como el de la e-diplomacia¹¹, ciberdiplomacia¹², diplomacia 2.0¹³, diplomacia pública 2.0¹⁴, twiplomacia¹⁵, diplomacia integradora¹⁶, diplomacia en la red¹⁷ o diplomacia virtual¹⁸. A pesar de esta pléyade de nociones, resulta menos contenciosa la definición de qué conlleva concretamente la diplomacia digital: para autores como Lewis¹⁹ o Manor y Segev²⁰, se trata sobre todo del uso de medios digitales, y muy especialmente de las redes de comunicación social, por los órganos de las relaciones exteriores de un Estado, sea entre sí o de cara a la opinión pública internacional, para perseguir sus objetivos de política exterior y manejar de manera proactiva su imagen y su reputación.

⁸ ROSS, A. (2011), «Digital Diplomacy and US Foreign Policy», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 6, pp. 451-455.

⁹ MANOR, I. (2019), *The Digitalization of Public Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 31.

¹⁰ DIZARD, W. (2001), *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*, Center for International and Strategic Studies, Washington, D.C., Praeger, p. 14.

¹¹ HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S. y SHARP, P. (2012), *Futures for Diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century*, La Haya, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, p. 7.

¹² BARSTON, R. (2014), *Modern Diplomacy*, 4ª edición, Nueva York, Routledge, p. 35.

¹³ HARRIS, B. (2013), «Diplomacy 2.0: The future of social media in nation branding», *The Journal of Public Diplomacy*, vol. 4, n.º 1, pp. 17-31.

¹⁴ HALLAMS, E. (2010), «Digital Diplomacy: The internet, the battle for ideas and US foreign policy», *CEU Political Science Journal*, vol. 5, pp. 538-574.

¹⁵ SANDRE, A. (2012), «Twiplomacy is bringing diplomacy back to relevancy», blog en *diplomacy.edu*, consultado online (22 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/blog/twiplomacy-bringing-diplomacy-back-relevancy/>.

¹⁶ MELISSEN, J. (2013), «Public Diplomacy», en COOPER, A., HEINE, J., y THAKUR, R. (comp.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 436-452.

¹⁷ HOCKING, B. (2005), «Rethinking the New Public Diplomacy», en MELISSEN, J. (comp.), *The New Public Diplomacy: Soft power in International Relations*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 35.

¹⁸ WEHRENFENNIG, D. (2012), «From an Analog Past to a Digital Future: Information and communication technology in conflict management», en COSTIGAN, S., y PERRY, J. (comp.), *Cyberspace and Global Affairs*, Nueva York, Ashgate, pp. 23-50.

¹⁹ LEWIS, D. (2014), «Digital Diplomacy», página web de *Gateway House: Indian Council on Foreign Relations*, consultado online (23 noviembre 2022): <https://www.gatewayhouse.in/digital-diplomacy-2/>.

²⁰ MANOR, I., y SEGEV, C. (2015), «America's Selfie: How the US portrays itself on its social media accounts», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Nueva York, Routledge, pp. 89-108.

Hanson²¹ precisa la definición de la diplomacia digital enumerando sus objetivos: gestionar el conocimiento y la información, facilitar y mejorar la diplomacia pública, agilizar las comunicaciones y la respuesta consular y facilitar la planificación de las políticas públicas. Manor y Segev destacan que la diplomacia digital opera a dos niveles: de manera centralizada desde el ministerio de asuntos exteriores de cada país, y de manera descentralizada por las misiones diplomáticas desplegadas en distintos Estados²². Esta división permite al país emisor de iniciativas diplomáticas adecuar los mensajes que envía a cada público local, mejorando su recepción.

Por su parte, el ministerio de asuntos exteriores británico define la diplomacia digital como una forma de solucionar problemas de política exterior utilizando internet, esto es, como una manifestación de diplomacia convencional que usa un medio nuevo²³.

Autores como Bjola y Jiang analizan los determinantes de una diplomacia digital efectiva, y concluyen que el uso de las redes sociales se optimiza si los responsables de la política exterior de un Estado son capaces de generar una conversación con diversos públicos extranjeros. La posibilidad de comentar, *likear*, compartir o reaccionar ante las publicaciones de un agente gubernamental permitiría crear una interacción directa entre los ministerios de asuntos exteriores y los públicos extranjeros, dando lugar a un diálogo en tiempo real que favorece el entendimiento mutuo y, por ende, la confianza. La diplomacia digital coadyuva así a reducir la desinformación, y según Fisher y sus coautores puede ser un instrumento especialmente útil para tender puentes a la sociedad civil de países herméticos²⁴. Por otro lado, la diplomacia digital permite a los Estados exponer sus posiciones de política exterior a nivel internacional, además de actuar como un instrumento fundamental al servicio de la imagen-país (*nation branding*) y del poder blando de un Estado, puesto que permite reflejar su atractivo en el plano internacional²⁵. Asimismo, permite segmentar los mensajes emitidos por

²¹ HANSON, F. (2012), «Baked in and wired: eDiplomacy@State», *Foreign Policy Paper Series*, n.º 30, Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 1-41.

²² MANOR, I., y SEGEV, C. (2015), *Op. cit.*, pp. 89-108.

²³ FOREIGN, COMMONWEALTH AND DEVELOPMENT OFFICE (2022), «The Foreign and Commonwealth Office Digital Strategy», p. 6.

²⁴ FISHER, B., GREEN, T., y ARIAS-HERNÁNDEZ, R. (2012), «Visual Analytics as a Translational Cognitive Science», *Topics in Cognitive Science*, vol. 3, n.º 3, pp. 609-625.

²⁵ SEVIN, E., y DINNIE, K (2015), «Digital Channels and Technologies for Commercial Diplomacy: Conceptualisation and future research proposals», *International Journal of Diplomacy and Economy*, vol. 2, n.º 4, p. 266.

CHRISTODOULIDES, N. (2005), «The Internet and Diplomacy», página web de *American Diplomacy*, consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2005/03/internet-and-diplomacy/>.

los Estados según sus destinatarios pretendidos, aumentando así la eficacia de la política exterior²⁶.

La diplomacia digital también ha sido analizada por autores como Manor, Kampf *et al* o Uysal y Schroeder, que se han centrado sobre todo en examinar en qué medida los ministerios de asuntos exteriores explotan todas las potencialidades de la diplomacia digital para fomentar relaciones de diálogo con públicos extranjeros, y en particular en cómo y en qué medida los diplomáticos hacen uso de las redes sociales²⁷. Por su parte, Manor evalúa de manera crítica la ejecución práctica de las estrategias de diplomacia digital de los países, y sobre todo su falta de ambición, puesto que considera que, en vez de buscar el diálogo con los públicos extranjeros, se han limitado a diseminar mensajes sin evaluar su recepción ni tratar de construir relaciones con poblaciones lejanas²⁸.

1.2 El impacto de las TIC y de las redes sociales

Por todo lo anterior, la diplomacia digital está identificada muy especialmente con las nuevas TIC, que se pueden definir de manera sencilla como la infraestructura y demás componentes que permiten la computación moderna²⁹. Las TIC han cambiado por completo la manera en que las personas se comunican e intercambian información. Sus efectos se han dejado sentir no solo a nivel privado —donde su magnitud ha llevado ya a hablar de una cuarta revolución industrial— sino también entre los Estados.

Para la diplomacia son especialmente significativas las redes sociales, que Andreas Kaplan define como «un grupo de aplicaciones y tecnología de internet [...] que permite la creación y el intercambio de contenido generado por el propio usuario»³⁰. Las redes sociales facilitan la relación no solamente entre los Estados sino también entre éstos y los actores no estatales, redundando en el ya citado

²⁶ MELISSEN, J., y KEULENAAR, E. (2017), «The Case for Critical Digital Diplomacy», *German Institute for International and Security Affairs Working Paper*, n.º 7, pp. 1-7.

²⁷ MANOR, I. (2019), *Op. cit.*, p. 38.

KAMPF, Z., MANOR, I., y SEGEV, E. (2015), «Digital Diplomacy 2.0? A cross-national comparison of public engagement in Facebook and Twitter», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 10, n.º 4, pp. 331-362.

UYSAL, N., y SCHROEDER, J. (2019), «Turkey's Twitter Public Diplomacy: Towards a «new» cult of personality», *Public Relations Review*, vol. 45, n.º 5, pp. 1-9.

²⁸ MANOR, I. (2019), *Op. cit.*, p. 39.

²⁹ TECHTARGET (2022), «ICT (Information and Communications Technology, or Technologies)», página web de *Techtarget*, consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/ICT-information-and-communications-technology-or-technologies>.

³⁰ KAPLAN, A. (2010), «Users of the World, Unite! The challenges and opportunities of social media», *Business Horizons*, vol. 53, n.º 1, p. 60.

cambio de paradigma en la diplomacia, que pasa de ser una diplomacia cerrada o de club a otra abierta, «en red y colaborativa»³¹.

1.3 La diplomacia pública y el *soft power*

Entendida desde este punto de vista, la diplomacia digital puede ser concebida como un ejemplo de diplomacia pública, que a su vez está relacionada con el *soft power* o poder blando de un país. El concepto del *soft power*, atribuido a Joseph Nye³², se puede definir como la capacidad de un Estado de ejercer influencia en el plano internacional a través no de la coerción (sea ésta económica o militar) sino de la persuasión y la atracción de los valores y la cultura de dicho país. El mismo autor completó la definición añadiendo que el *soft power* es la capacidad de hacer que otros también deseen lograr los resultados que uno mismo busca³³.

La diplomacia digital es un ejemplo privilegiado de la diplomacia pública. Al permitir la comunicación directa entre un Estado y la opinión pública de su propio país o de países extranjeros, la diplomacia digital es capaz de lograr no solo una mayor y más eficaz difusión de iniciativas de política exterior, sino que también permite que los propios ciudadanos ejerzan un papel en la política exterior, dominio tradicionalmente impermeable a la opinión pública. Así, la política exterior deja de estar controlada exclusivamente por los gobiernos, otorgando un papel cada vez más significativo a actores no estatales como empresas, organizaciones no gubernamentales o ciudadanos de a pie. Por ello también resulta cada vez más importante para los Estados atraer a estos diversos actores y persuadirlos³⁴.

2. El impacto indirecto de las TIC: el potencial del *big data*

Todas las definiciones expuestas subrayan la dimensión *instrumental* de los nuevos medios de comunicación e información: la diplomacia digital sería el empleo de páginas web y redes sociales para la consecución de los objetivos de política exterior de un país. Por tanto, las definiciones obvian el segundo gran efecto de las nuevas tecnologías: la generación de nuevas fuentes de información. Esta omisión es interesante y significativa, toda vez que, según el artículo 3.1.d) del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961,

31 MELISSEN, J. (2005), *The New Public Diplomacy: Between theory and practice*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 21.

32 NYE, J. (1990), «Soft Power», *Foreign Policy*, vol. 80, p. 176.

33 NYE, J. (2005), «On the Rise and Fall of American Soft Power», *New Perspectives Quarterly*, vol. 22, p. 5.

34 NYE, J. (2008), «Public Diplomacy and Soft Power», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science: Public Diplomacy in A Changing World*, vol. 616, n.º 1, pp. 94-109.

«Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: [...] enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante».

Esta laguna es precisamente la que trata de cubrir esta memoria, examinando la virtualidad del *big data* en la política exterior.

Antes de entrar en la materia es importante exponer brevemente los efectos de las TIC en los demás campos de la labor diplomática, que se pueden sintetizar a efectos expositivos siguiendo las funciones recogidas en el artículo 3 del Convenio de Viena citado:

Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor: en tanto que vehículo privilegiado para la comunicación, las TIC tienen el potencial de facilitar y mejorar la labor representativa del Estado acreditante, por ejemplo, al favorecer el establecimiento de nuevas y más directas vías de comunicación. Entre otras cosas, las TIC han aumentado significativamente el papel de la diplomacia llevada a cabo directamente por los líderes políticos, reduciendo el papel del diplomático a uno mucho más centrado en la intermediación. Así, tras la crisis de los misiles de 1962, la Casa Blanca y el Kremlin establecieron el llamado teléfono rojo para permitir un contacto directo entre sus líderes, sorteando con ello la parsimonia de los cauces diplomáticos. Esta efeméride ha sido considerada como uno de los factores que ayudaron a estabilizar las relaciones bipolares durante la Guerra Fría, dando paso a la época del *détente*³⁵.

Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional: existen diferentes vías por las cuales las nuevas tecnologías permiten una más eficaz protección, por ejemplo, a través de la creación de nuevos mecanismos de transmisión de información o de la explotación de nuevas fuentes de conocimiento, como datos satelitales o macrodatos.

Negociar con el gobierno del Estado receptor: es esta una función que depende en gran medida de factores humanos. Sin embargo, los macrodatos pueden ayudarla, al mejorar el conocimiento de la contraparte, reduciendo sesgos y prediciendo posibles escenarios, y por tanto pueden informar la toma de decisiones y la definición de posiciones. Por ello, el Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad concluyó en «Diplomacia e inteligencia artificial», un informe de 2022, que aquellos que lograran entender y explotar las posibilidades

³⁵ TRONNIER, N. (2010), *The Emergence of Détente in the Cold War*, Giessen, GRIN-Verlag, 50 pp.

del *machine learning* obtendrían una ventaja decisiva en las negociaciones internacionales³⁶. Esta aplicación de los datos a la diplomacia está todavía en estado embrionario, pero las prestigiosas universidades suizas ETH Zürich y la Universidad de Ginebra recientemente han establecido el Laboratorio de la Ciencia en la Diplomacia (SiDlab), un centro de investigación interdisciplinario que se centra en la «ingeniería de las negociaciones», y que emplea métodos cuantitativos, como estadística y teoría de juegos, para resolver problemas de negociación³⁷. Por otro lado, la tecnología ha acelerado y alterado fundamentalmente la conducta de las negociaciones internacionales, como analizó un artículo del periódico británico *The Guardian* en 2016 al explorar el auge de lo que llama la «diplomacia de WhatsApp», que supone usar técnicas de comunicación masivas como los servicios de mensajería para comunicarse y para definir y concertar posiciones durante el mismo proceso de negociación.

Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor: las TIC tienen ya una enorme virtualidad en estos ámbitos, puesto que facilitan el intercambio cultural, el comercio, la inversión y la cooperación científica y académica. Además, las TIC y sobre todo las redes sociales operan como un acelerador y como un termómetro de la opinión pública, que al estar más informada tiene una naturaleza más volátil pero también una mayor relevancia.

A todo ello, el apartado segundo del mismo artículo tercero añade el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática. En este campo, el uso de las TIC tiene el potencial de mejorar el servicio prestado al ciudadano, por ejemplo, al extender las posibilidades de completar trámites *online*, como puede ser la expedición de visados electrónicos). El uso por los servicios consulares de grandes bases de datos les permite monitorear a sus ciudadanos en el extranjero, facilitando el ejercicio por éstos de sus derechos civiles (por ejemplo, el derecho al sufragio), y permitiendo a los miembros de la oficina consular asistirles oportunamente en situaciones de necesidad. Además, el uso del *big data* y de la información satelital puede ampliar de manera muy práctica las posibilidades de protección y respuesta consular, por ejemplo, mediante el uso de datos geoespaciales e imágenes satelitales para identificar amenazas latentes u observar crisis humanitarias y para localizar a sus ciudadanos en situaciones de emergencia consular.

³⁶ STANZEL, V. y VOELSEN, D. (2022), «Diplomacy and Artificial Intelligence: Reflections on practical assistance for diplomatic negotiations», *SWP Research Paper 2022/RP 01*, pp. 1-31.

³⁷ ALFAHIM, F. (2022), «Data Diplomacy: Turning bytes into insights in the foreign service», *Voices (University of Oxford Blavatnik School of Government)*, consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/data-diplomacy-turning-bytes-insights-foreign-service>.

2.1 La importancia de la información para la labor diplomática

La disposición normativa citada nos da una primera medida de la importancia de la información para la diplomacia.

La diplomacia se ha apoyado siempre en canales discretos de comunicación e inteligencia cualitativa. Antes del advenimiento del *big data*, las embajadas y los ministerios de asuntos exteriores solo tenían acceso a la información obtenida por medios tradicionales. Históricamente, los países se apoyaron en el conocimiento de los diplomáticos que tenían desplegados en el exterior, en las redes de representaciones, en la naturaleza confidencial de la comunicación diplomática y en el acceso a los dirigentes de otros países³⁸. Es por ello que, durante toda la historia, la utilidad de la diplomacia ha estribado precisamente en la proximidad. La cercanía física era fundamental para el éxito del diplomático, puesto que facilitaba la formación de relaciones y permitía el compendio de información³⁹. Los embajadores en países lejanos residían en la corte de reyes extranjeros para entender su temperamento, recopilar información y forjar lazos con los miembros de la corte⁴⁰.

Sin embargo, la aparición de la llamada «aldea global»⁴¹ ha tenido repercusiones obvias para la diplomacia: el nacimiento de lo digital ha permitido la creación de una diplomacia forjada desde la distancia, debido no solo a la mayor disponibilidad de información sino también al nacimiento de prácticas identificadas comúnmente con la diplomacia pública, uno de cuyos componentes es la diplomacia digital. Por otra parte, el *big data* ha aumentado exponencialmente la cantidad de información disponible en términos puramente cuantitativos. Ello abre posibilidades insospechadas a la diplomacia.

2.2 El potencial del *big data* para la diplomacia

Todos los días se generan en el mundo más de 2,5 cuatrillones de bytes de nuevos datos⁴². La enorme disponibilidad de datos que caracteriza el mundo contemporáneo es un cambio sin precedentes con respecto a etapas históricas anteriores, cuando la recopilación de información suponía un enorme desafío. La disponibilidad, gratuita y en cantidades sin precedentes, de datos que caracteriza el mundo contemporáneo tiene el potencial de enriquecer inconmensurablemente

³⁸ HOLMES, M. (2015), «The Future of Digital Diplomacy», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy, Theory and Practice*, Nueva York, Routledge, p. 5.

³⁹ ROBERTS, I. (2017), «Diplomacy: A short history from pre-classical origins to the fall of the Berlin Wall», en ROBERTS, I. (comp.), *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-19.

⁴⁰ MANOR, I. (2019), *Op. cit.*, p. 39.

⁴¹ MCLUHAN, M. (1968), *Guerra y paz en la aldea global*, Madrid, La Marca Editora, 192 pp.

⁴² ALFAHIM, F. (2022), *Op. cit.*

la diplomacia⁴³, toda vez que la información es el insumo fundamental de la labor diplomática. El cambio es de tal magnitud que el problema quizás sea no ya la ausencia de datos, sino su exceso⁴⁴.

Sin embargo, la importancia de los macrodatos estriba no solo en su significación cuantitativa, sino también en su resonancia cualitativa. Los macrodatos representan un cambio de paradigma fundamental con respecto al anterior, puesto que siguen una lógica completamente diferente. Mientras que las técnicas de investigación tradicionales siguen un esquema deductivo, partiendo de una hipótesis general que se trata de corroborar o destruir mediante la recopilación de información, el *big data* sigue una metodología puramente inductiva, puesto que extrae una conclusión de una serie de observaciones *a priori* desestructuradas, para después buscar correlaciones o patrones dentro de ellas. Según Halford y Savage, el *big data* permite realizar análisis «sinfónicos», puesto que es capaz de hallar «refranes y patrones comunes» en una gran masa informe de datos⁴⁵.

La explotación del potencial del *big data* para la política exterior está todavía en estado embrionario, aunque algunos académicos y encargados de políticas públicas han mostrado interés en la materia. La razón principal estriba en el hecho de que los macrodatos tienen el potencial de mejorar la calidad de la política exterior, al ayudar a evaluar sus efectos. Así, por ejemplo, el politólogo Robert Pape ha hecho uso de los macrodatos para analizar empíricamente los efectos de 115 instancias de sanciones económicas, y ha hallado que contribuyeron a lograr los objetivos que justificaron su implementación en menos del cinco por ciento de los casos. Otros analistas han empleado el examen de *Google Trends* para identificar tendencias de búsqueda en distintos países.

2.2.1 La lógica del *big data*

Como se ha expuesto anteriormente, con el uso del *big data* no se recopilan datos para investigar, sino que se extraen y analizan datos ya creados de manera orgánica por los usuarios al llevar a cabo actividades de su vida diaria. Por ejemplo, un consumidor que realiza búsquedas *online* o adquisiciones en internet deja tras de sí un rastro digital que se traduce en datos que son analizables. El uso de internet y de los *smartphones* ha hecho que los datos sean abundantes, ubicuos y mucho más valiosos. Prácticamente todas las actividades generan un rastro digital, que no es sino más *input* para las destilerías de datos. Y lo que es más: este proceso no hará sino incrementar de manera exponencial a medida que

⁴³ HOLMES, M. (2015), «The Future of Digital Diplomacy», *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ HALFORD, S., y SAVAGE, M. (2017), «Speaking Sociologically with Big Data: Symphonic social science and the future for big data research», *Sociology*, vol. 51, n.º 6, p. 1135.

cada vez más enseres adquieran una conexión a internet, de los ordenadores a los teléfonos, los relojes y, en una época más reciente, incluso los coches y los electrodomésticos en el conocido como «internet de las cosas» (*Internet of things*).

Contrariamente a los métodos de investigación tradicionales en las ciencias sociales, el énfasis en el análisis del *big data* no es en la causación sino en la correlación. También ha cambiado la metodología, que pasa de centrarse en técnicas de análisis cualitativo en profundidad para incluir un uso creciente de las técnicas cuantitativas de visualización⁴⁶ y de instrumentos numéricos y de categorización⁴⁷, que permiten realizar un análisis sintético y sencillo de cantidades masivas de datos⁴⁸. Si bien esta técnica puede redundar en una pérdida de profundidad del análisis realizado, presenta la enorme ventaja de tener una cierta capacidad predictiva, al permitir monitorear grandes temas y encontrar potenciales fuentes de conflicto y de cambio antes de que acontezcan.

Este uso de los medios digitales, que abarca desde el simple monitoreo de las redes sociales hasta las más sofisticadas técnicas de *data mining*, tiene el potencial de permitir profundizar el conocimiento de las relaciones internacionales e incluso predecir eventos y crisis futuras. El uso de métodos matematizados y digitalizados permite trascender los sesgos y demás limitaciones cognitivas humanas, además de ahorrar tiempo en el procesamiento de enormes cantidades de información⁴⁹. Ello permite detectar cambios en las preferencias, opiniones y actitudes de las personas en relación con la política exterior, en lo que constituye un uso de la tecnología que es por lo menos tan importante como lo son la diplomacia pública y la diplomacia digital.

2.2.2 La terminología del *big data*

En puridad de términos, el *big data* se trata de aquel conjunto de datos y cifras que reflejan algún aspecto de la realidad, pero que no están organizados ni proveen ninguna información adicional sobre el contexto del entorno evidenciado. Los datos no son sinónimo de la información: para lograr información la disponibilidad de datos es una condición necesaria, pero no suficiente. Para que los datos se conviertan en información, deben ser contextualizados, categorizados, calculados y condensados⁵⁰. Por ello, la información se puede definir como

⁴⁶ KITCHIN, R. (2014), *The Data Revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*, Londres, SAGE, 240 pp.

⁴⁷ HOLMES, M. (2015), «The Future of Digital Diplomacy», *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁸ HOLMES, M. (2015), «The Future of Digital Diplomacy», *Op. cit.*, p. 27.

⁴⁹ FISHER, B., GREEN, T., y ARIAS-HERNÁNDEZ, R. (2012), *Op. cit.*, pp. 609-625.

⁵⁰ DAVENPORT, T., y PRUSAK, L. (2000), «Working Knowledge: How organizations manage what they know», *Harvard Business School Press*, pp. 1-7.

datos que han sido investidos de relevancia y sentido⁵¹. Responde a preguntas que comienzan con palabras como quién, cómo, cuándo, y cuánto⁵². Por otra parte, el conocimiento está ligado a la información, pero presupone además la existencia de experiencia y aprendizaje personal de quien interpreta la información⁵³. Es aquí donde la experiencia de los diplomáticos puede añadir un valor relevante a los procesos de extracción de datos y su conversión en información.

Las nuevas tecnologías tienen un valor incalculable en la conversión de datos en información, no solamente porque son capaces de recolectar cantidades sin precedentes de datos, sino también porque automatizan su conversión en información, reduciendo el coste cognitivo para la mente humana y aumentando de manera exponencial su capacidad de raciocinio. En esta evolución ha tenido una importancia clave las nuevas técnicas de análisis de datos que son tanto tecnológicas —instrumentos de *software* que permiten extraer la información de manera automatizada— como académicas —nuevas metodologías de investigación que examinan, sintetizan y extraen sentido de los datos—.

El análisis de datos es el proceso mediante el cual se extraen, limpian y transforman datos en bruto para convertirlos progresivamente en información que es analizable, con el objetivo de extraer de ellos patrones y conocimiento que sirva para informar las decisiones y conclusiones de sus usuarios⁵⁴. Su utilidad se basa en la conocida ley de los grandes números, un teorema según el cual la repetición indefinida de variables aleatorias tenderá a arrojar un comportamiento que converge hacia la media. Expresado en términos más sencillos: es probable que los patrones observados en el pasado tiendan a repetirse en el futuro. Así, el análisis explota las oportunidades que presenta la disponibilidad de centenares de miles o incluso millones de puntos de información individuales para crear modelos estadísticos que permitan tomar decisiones informadas a futuro. Esta capacidad predictiva de los macrodatos tiene una miríada de aplicaciones prácticas en el mundo moderno, ayudando, entre otros, a las empresas a tomar decisiones de negocio analizando la conducta de sus consumidores o a los científicos a analizar nuevas cuestiones académicas. Los datos han cambiado tanto la economía que gigantes industriales como General Electric o Siemens se han redefinido ya como empresas de datos⁵⁵.

⁵¹ BALI, R., WICKRAMASINGHE, N., y LEHANEY, B. (2009), *Knowledge Management Primer*, Londres, Routledge, 160 pp.

⁵² ACKOFF, R. (1999), «Transformational Leadership», *Strategy and Leadership*, vol. 27, n.º 1, pp. 20-25.

⁵³ DAVENPORT, T., y PRUSAK, L. (2000), *Op. cit.*

⁵⁴ BROWN, M. (2014), «Transforming Unstructured Data into Useful Information», en KUDYBA, S., *Big Data, Mining, and Analytics: Components of strategic decision-making*, Boca Raton, Auerbach, pp. 227-246.

⁵⁵ THE ECONOMIST (2017), «The world's most valuable resource is no longer oil, but data», *The Economist*, 6 de mayo de 2017, consultado online (20 noviembre 2022) en: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>.

El *big data* se puede utilizar para generar información y conocimiento a gran escala de una manera relativamente simple y eficiente mediante el uso de algoritmos⁵⁶. Un algoritmo se puede definir en términos sencillos como una fórmula codificada que está escrita en *software* y que contiene una secuencia finita de instrucciones exactas que ejecuta acciones de manera pautada, con el objetivo de solucionar un problema o realizar una computación, tal como procesar datos o realizar un cálculo. Es un procedimiento que, cuando se activa, mueve al dispositivo a tomar la acción pautada para resolver un problema: el sistema analiza la información provista y ejecuta las instrucciones para hallar los resultados buscados.

El *web scraping* es el proceso mediante el cual se extrae de manera automática una representación estructural de datos de una página web utilizando un sistema de extracción de datos web⁵⁷. Este se puede definir a su vez como una plataforma que implementa de manera mecanizada una serie de procedimientos que extraen información de páginas web⁵⁸: requiere escribir un código informático que somete una búsqueda concreta a una página web, que a su vez solicita datos y después analiza dichos datos para obtener la información de interés. El código accede así automáticamente a una página web, halla los datos especificados en la página, los extrae, los convierte a diferentes formatos si es necesario, y los guarda como bases de datos estructuradas.

El *web scraping* permite sustituir el proceso de recopilación manual de datos y crear bases de datos estructuradas de textos complejos y desestructurados que incluyen miles o incluso millones de páginas. Incluye un amplio catálogo de técnicas y tecnologías de programación, tales como el análisis de datos o el procesamiento de lenguaje natural, conocido como NLP por sus siglas en inglés. Permite coleccionar y procesar de manera muy veloz grandes cantidades de datos, y así visualizar y analizar simultáneamente bases de datos de gran tamaño. Sus usuarios principales son empresas o analistas de datos que buscan extraer información que está disponible online, si bien éstas son técnicas que cada vez son más empleadas por académicos e incluso por gobiernos.

Finalmente, una interfaz de programación de aplicaciones, o API, por sus siglas en inglés, es un conjunto de rutinas y procedimientos que ofrece una página web y que puede ser utilizada de manera limitada por otro *software*. Permite que dos componentes de *software* —el que envía la solicitud (conocido como cliente)

⁵⁶ LUPTON, D. (2015), «A Critical Sociology of Big Data», en LUPTON, D. (comp.), *Digital Sociology*, Nueva York, Routledge, p. 94.

⁵⁷ AYDIN, O. (2018), «R Web Scraping Quick Start Guide: Techniques and tools to crawl and scrape data from websites», *Packt Publishing*, p. 20.

⁵⁸ *Ibid.*

y el que envía la respuesta (llamado servidor)— se comuniquen entre sí⁵⁹. Una API es pública si está abierta al público, de manera que cualquier persona pueda utilizarla.

2.2.3 Herramientas de análisis

El uso del *big data* en el análisis social se encuentra todavía en estado embrionario, pero cuenta con enormes perspectivas de desarrollo. Hoy ya es factible que cualquier persona interesada realice de manera individual análisis de datos a gran escala, gracias al enorme aumento de la capacidad de computación de los ordenadores corrientes, la creciente disponibilidad de datos accesibles gratuitamente para todo aquél que sea capaz de interpretarlos, y la creciente capacidad de analizar y guardar tales bases de datos. A nivel metodológico, cabe recordar la creciente sofisticación y accesibilidad de herramientas de *machine learning* y el perfeccionamiento de metodologías ya existentes en el campo de la lingüística⁶⁰. En concreto, la introducción de elementos de análisis cuantitativo en el procesamiento del lenguaje natural permite aumentar exponencialmente los datos analizables y, por ende, la información extraíble. A lo anterior se suma el desarrollo de nuevos métodos en las ciencias sociales y en las ciencias de la computación, así como la proliferación de herramientas de aprendizaje, que abarcan desde carreras universitarias y cursos tradicionales impartidos por universidades hasta una miríada de herramientas y tutoriales disponibles gratuitamente *online*.

Entre estas herramientas destacan muy especialmente los distintos instrumentos informáticos abiertos al público que se han creado en las últimas décadas, como Python o R, que se pueden definir como lenguajes de programación y entornos de *software* que se emplean para la computación y el análisis estadístico. El análisis incluido en el Capítulo 3 de esta memoria se condujo utilizando R, un lenguaje sencillo de usar, gratuito y que dispone de un sinnúmero de recursos gratuitos de aprendizaje, de manera que se ha ido convirtiendo progresivamente en el lenguaje de programación predilecto de los académicos y los expertos en políticas públicas.

⁵⁹ AMAZON (2022), «¿Qué es una API», página web de Amazon, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://aws.amazon.com/es/what-is/api/>.

⁶⁰ O'GRADY, T. (2021), «Using Computational Text Analysis to Study the Politics of Social Policy», seminario de la Universidad de Oxford, Department of Social Policy and Intervention, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.youtube.com/watch?v=QW-tHhT5tGI>.

Capítulo II

UNA PERSPECTIVA COMPARADA

1. La diplomacia digital hoy

1.1 Los pioneros de la diplomacia digital

La diplomacia digital nace a mediados de la primera década de este siglo⁶¹. El primer ministerio de asuntos exteriores en crear una unidad de diplomacia digital fue el estadounidense, con el establecimiento del llamado *Taskforce on eDiplomacy* en el año 2002, que posteriormente pasó a ser la Oficina de eDiplomacia⁶². Cuenta con más de 150 empleados a tiempo completo especializados en redes sociales. En septiembre de 2021 el Departamento de Estado publicó su primera *Enterprise Data Strategy* con el objetivo de convertirse en una organización con un mayor enfoque en datos⁶³.

El *Foreign, Common and Development Office* (FCDO) británico también cuenta con una Oficina de Diplomacia Digital y su servicio exterior se ha apoyado en gran medida en el uso de blogs que, por un lado, narran las experiencias vividas por los diplomáticos británicos, y por otro analizan la política internacional. El Reino Unido también ha realizado un esfuerzo considerable por extender su presencia online en idiomas locales. El FCDO está preparando la creación de una Dirección y un Director de Datos con funciones que incluyen el fortalecimiento

⁶¹ CLARKE, A. (2015), «Business as Usual? An evaluation of British and Canadian digital diplomacy as policy change», en BJOLA, C., y HOLMES, M., *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, p. 113.

⁶² MURRAY, S. (2015), *Op. cit.*, p. 132.

⁶³ ALFAHIM, F. (2022), *Op. cit.*

US DEPARTMENT OF STATE (2021), «The Department Unveils its First-Ever Enterprise Data Strategy», *Office of the Spokesperson Fact Sheet*, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.state.gov/the-department-unveils-its-first-ever-enterprise-data-strategy/>.

de técnicas de *data mining*⁶⁴. Además, el FCDO cuenta entre los objetivos de su plan de acción de 2021-22 la de «ofrecer resultados diplomáticos y de desarrollo mediante una organización digital y tecnológica basada en la innovación, la agilidad y la habilidad»⁶⁵.

En 2016, el ministerio de asuntos exteriores italiano concluyó con *Art Project* del Instituto Cultural de Google —una plataforma tecnológica en línea diseñada por Google para promover y proteger la cultura— un acuerdo para organizar una exposición de arte digital con 176 obras.

En Suecia, el otrora primer ministro y ministro de asuntos exteriores Carl Bildt introdujo medidas que favorecieron el uso de Twitter por la inmensa mayoría de los jefes de misión diplomática de ese país. A nivel individual, supo explotar al máximo el potencial de los modernos medios de comunicación, sobre todo las redes sociales. Bajo su égida se creó la «*Stockholm Initiative for Digital Diplomacy*», una de las primeras estrategias de comunicación diplomática. Además, en 2007 el país nórdico adoptó la estrategia absolutamente novedosa de crear una embajada virtual ante el videojuego online *Second Life*, con el objetivo de promover entre sus usuarios la cultura e imagen-país sueca⁶⁶. De manera similar, su vecina Dinamarca creó una Oficina Digital en Silicon Valley en 2017, al frente de la cual colocó a un diplomático de carrera como Embajador Digital⁶⁷. Austria siguió su ejemplo en el año 2020⁶⁸.

En 1992 se creó en Malta la primera unidad para las aplicaciones del ordenador en la diplomacia en el seno de la Academia Mediterránea de Estudios Diplomáticos⁶⁹. Ésta se convertiría posteriormente en DiploFoundation, que realiza investigaciones y entrena a diplomáticos en el uso de ordenadores e internet.

A día de hoy, países tan diversos como Finlandia, Israel, Rusia, Serbia, Suiza, Australia, los Países Bajos o China cuentan con estrategias de diplomacia

⁶⁴ FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (2022), «Future FCO», *FCO Report*, consultado online (25 noviembre 2022) en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

⁶⁵ FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (2022), *op.cit.*

⁶⁶ REUTERS (2007), «Sweden first to open Embassy in Second Life», *Reuters*, 30 mayo 2007, consultado online (9 noviembre 2022): <https://www.reuters.com/article/us-sweden-secondlife-idUSL3034889320070530>.

⁶⁷ DIPLOFOUNDATION (2022), «Internet and Social Media: A focus on diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/histories/internet-and-social-media-a-focus-on-diplomacy/>.

BLUME, C., y RAUCHBAUER, M. (2021), «On Equal Footing: The emerging field of tech diplomacy», *Austrian Journal of International Studies*, vol. 3, n.º 1, p. 18.

⁶⁸ BLUME, C., y RAUCHBAUER, M. (2021), *Op. cit.*, p. 22.

⁶⁹ DIPLOFOUNDATION (2022), «Digital Diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/topics/digital-diplomacy/>.

digital, la mayoría de las cuales se fundamentan en el uso de redes sociales como Twitter o Meta⁷⁰. Destacan en particular los casos de Israel, que en 2016 acogió la primera conferencia internacional dedicada en exclusiva a la diplomacia digital, y de Finlandia, que en 2017 organizó dos conferencias en Ginebra para suscitar un debate sobre el potencial, las limitaciones y los retos del *big data* aplicado a la política exterior. El informe que resumió las conclusiones de estas conferencias reconoció que los macrodatos pueden representar un gran activo para la política exterior, al ser capaces de ayudar a identificar tendencias, patrones y correlaciones en las relaciones internacionales y a entender los posicionamientos de distintos actores, pero también advirtió acerca del limitado poder predictivo de los datos, dada la volatilidad de la vida internacional. Finlandia también ha encargado a DiploFoundation la elaboración de estudios sobre el uso del *big data* en la diplomacia⁷¹.

Además, el bajo coste y la facilidad de uso de las nuevas TIC tienen el potencial de permitir a los países de bajos ingresos superar algunas de las consecuencias de sus constreñimientos materiales. Por ejemplo, a pesar de su enorme escasez de recursos, Botsuana ha sido capaz de lograr grandes éxitos diplomáticos y una proyección regional e internacional considerable gracias a su eficaz uso de tales medios tecnológicos⁷².

Con todo, según el estudio *Twiplomacy 2020*, que analiza la presencia de diferentes países y organizaciones internacionales en internet, en el año 2020 189 de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas (lo que representa el 98% del censo total de Estados) contaba con una presencia oficial en Twitter, sea bien mediante cuentas institucionales o bien mediante las cuentas personales de sus líderes⁷³. Los únicos países que carecen de presencia en esta red social son Laos, Corea del Norte, Sao Tome y Príncipe y Turkmenistán. El mismo estudio destaca además que los jefes de Estado y de gobierno de 163 países, así como 132 ministros de asuntos exteriores, tienen cuentas personales en Twitter. Aunque esta es la plataforma más empleada, seguida por Meta y con Instagram en tercera posición, ganan en popularidad otras como Weibo, LinkedIn, YouTube o las plataformas de blogs.

⁷⁰ HOLMES, M. (2015), «Digital Diplomacy and International Change Management», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, p. 14.

⁷¹ KURBALJA, J. (2017), «The impact of big data on geopolitics, negotiations, and diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (26 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/blog/impact-big-data-geopolitics-negotiations-and-diplomatic-modus-operandi>.

⁷² CHUKWU, O. (2018), *Op. cit.*

⁷³ TWIPLOMACY RANKING (2020), «Twiplomacy Study 2020», página web de BCW, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.twiplomacy.com/twiplomacy-study-2020>.

A las estrategias de países individuales se han de añadir los avances a nivel multilateral. Un hito clave en este contexto fue la primera conferencia multilateral celebrada en remoto por la Unión Internacional de Telecomunicaciones ya en 1963⁷⁴. Otro punto de inflexión importante tuvo lugar en la Cumbre de Río de 1992, que fue la primera ocasión en que se utilizó el email para coordinar las posiciones negociadoras de los participantes. La pandemia del COVID-19 no ha hecho sino profundizar una tendencia que ya estaba en marcha, como demuestra la celebración de múltiples cumbres y conferencias online durante los últimos dos años.

1.2 El caso de España

Destacan en particular los resultados obtenidos por España. Según el *Soft Power 30 Global Ranking*, España es la decimotercera potencia del mundo en términos de poder blando⁷⁵. Por otro lado, según el estudio de *Twiplomacy* citado, en 2020 la cuenta de Twitter del presidente del gobierno, Pedro Sánchez (@sanchezcastejon), fue la tercera más seguida entre los líderes europeos, mientras que la de la Casa de S. M. el Rey (@CasaReal) fue la octava. Por otro lado, según el *World Organisation Power Ranking 2022* que también elabora *Twiplomacy*, y que incluye todas las organizaciones y demás entidades internacionales reconocidas por las Naciones Unidas, la Conferencia Iberoamericana (@segibdigital) es la trigésima octava entidad más seguida del mundo.

Todo ello refleja el esfuerzo que ha realizado España por mejorar su presencia en redes sociales, que no es sino una faceta más de una muy activa estrategia de diplomacia digital. En 2012, el entonces Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación comenzó a apostar por la diplomacia digital de manera sistemática, empezando a ofertar cursos de formación para los miembros de la carrera diplomática en temas de gestión de redes, desarrollando una innovadora estrategia de «hubs» para coordinar el uso de las cuentas oficiales de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares en el exterior, así como las de las personas que las sirven, y elaborando planes de acción. Por otro lado, la Estrategia de Acción Exterior incluye entre sus objetivos el fomento de la diplomacia digital y la digitalización de los servicios consulares⁷⁶. Además, el MAEC cuenta con un Atlas de Redes Sociales y el Real Instituto Elcano publica con cadencia regular una serie de documentos relativos a la influencia e imagen internacionales de España. Éstos incluyen el llamado Barómetro de Imagen de España (BIE), que examina la

⁷⁴ DIPLOFOUNDATION (2022), «Digital Diplomacy», *Op. cit.*

⁷⁵ SOFT POWER RANKING (2022), «The Soft Power 30: Spain», página web de *Soft Power 30*, consultada online (25 noviembre 2022) en: <https://softpower30.com/country/spain/>.

⁷⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), «Estrategia de Acción Exterior 2021-2024», p. 83.

imagen-país española dentro y fuera de sus fronteras, así como un análisis anual de la presencia de España en la prensa internacional.

2. El *big data* como instrumento de análisis al servicio de las políticas públicas

2.1 La política económica del *big data*

A lo largo de la historia, la humanidad ha basado su sustento y por tanto sus sistemas económicos en la explotación de recursos críticos, tales como el terreno fértil o el petróleo. Hoy, como argumenta el matemático y emprendedor británico Clive Humby, «los datos son el petróleo de la era digital»⁷⁷: esta frase refleja que los datos son, al igual que el llamado «oro negro», un *commodity* que posee un inmenso valor, sobre todo una vez extraídos y refinados. Los datos otorgan enormes beneficios a quienes son capaces de extraerlos, guardarlos y analizarlos: se encuentran ya en el centro de la economía contemporánea y, en creciente medida, también de la vida política.

El *big data* tiene una incidencia significativa en el ámbito internacional por varias vías. Primero, impacta el entorno en el que operan los agentes, sean estos públicos (Estados) o privados (empresas, organizaciones no gubernamentales o individuos). Segundo, incorpora nuevas temáticas, preocupaciones y prioridades en el ágora político. Tercero, el *big data* genera nuevas herramientas que aumentan la eficiencia y eficacia de las actividades en todos los campos de acción, y que abarcan desde el *data mining* hasta la inteligencia artificial⁷⁸.

Los datos han dejado de ser un subproducto espontáneo de otras actividades para pasar a ser en cada vez mayor medida su objetivo principal: son ya, como el petróleo, un activo estratégico, y sus dueños tienen una tendencia creciente a guardarlos con idéntico celo. Surgen por ello importantes cuestiones de política económica, relativas entre otros a la garantía de los derechos de los interesados durante su extracción, a la protección tanto de los datos como de la infraestructura física que permite su acumulación, y a su gestión por los sectores público y privado. Por último, y volviendo de nuevo a la analogía con el petróleo, los datos son ya un factor en las dinámicas geopolíticas. Por todo lo anterior, los datos son en cada vez mayor medida un objeto de la agenda diplomática, e inciden en los

⁷⁷ THE ECONOMIST (2017), *Op. cit.*

⁷⁸ KURBALIJA, J. (2017), *Op. cit.*

JACOBSON, B., HÖNE, K., y KURBALIJA, J. (2018), «Data Diplomacy, Updating diplomacy to the big data era», informe de DiploFoundation, consultado online (22 noviembre 2022) en: https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2019/07/Data_Diplomacy_Report_2018.pdf.

dos elementos fundamentales que según la clásica definición de Crabb componen la política exterior: los objetivos de un país y los medios de los cuales dispone para lograrlos⁷⁹.

2.2 El uso del *big data* para la elaboración y mejora de las políticas públicas

Más allá del uso ya casi generalizado de las redes sociales, algunos ministerios de asuntos exteriores han empezado a emplear técnicas como el monitoreo de redes sociales o el *big data analytics*⁸⁰. Por ejemplo, en el último lustro, el gobierno de los Estados Unidos ha empezado a monitorear y analizar la opinión pública extranjera, y tanto el Departamento de Defensa como la Agencia Central de Inteligencia (la CIA) han lanzado programas para analizar la inmensa masa de datos existente hoy en día mediante el uso de técnicas como el *web scraping* de plataformas sociales. Así, el programa *Information Volume and Velocity* del Departamento de Defensa se encarga de detectar patrones y tendencias en datos no estructurados extraídos de internet para identificar potenciales fuentes de inestabilidad antes de que florezcan. La CIA cuenta con un programa de indicadores de código abierto (*open source*) que busca predecir, haciendo uso de los macrodatos, eventos catastróficos como crisis políticas, epidemias y pandemias, episodios de inestabilidad económica, carestías, hambrunas y desastres naturales⁸¹. En el campo internacional, la iniciativa *Global Pulse* de las Naciones Unidas también busca monitorear grandes tendencias globales.

No obstante, estas iniciativas siguen siendo muy marginales, y la limitada atención que la diplomacia ha prestado a los macrodatos ha sido criticada por autores como el Embajador británico Tom Fletcher, uno de los pioneros de la diplomacia digital, que se pregunta si la sociedad internacional podría haber predicho la aparición de la Primavera árabe si hubiese descubierto antes hashtags como «#Tahrir».

Por ello, y para exponer de manera práctica el potencial de los macrodatos para la elaboración y la ejecución de la política exterior, el siguiente capítulo de esta memoria ahondará en una de las aplicaciones prácticas del *big data* para la diplomacia: el análisis de la opinión pública internacional.

⁷⁹ CRABB, J. (1972), *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, Nueva York, Harper & Row, p. 1.

⁸⁰ CLARKE, A. (2015), *Op. cit.*, p. 111.

⁸¹ HOLMES, M. (2015), «Digital Diplomacy and International Change Management», *Op. cit.*, p. 26.

Capítulo III

CASO DE ESTUDIO: LA OPINIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA DURANTE EL DÍA 12 DE OCTUBRE DE 2022

A pesar de la gran atención prestada por la comunidad académica, por un lado, a la diplomacia digital, y por otro al potencial de los macrodatos, el uso de los segundos para fomentar la primera es todavía un tema excesivamente poco investigado.

Este capítulo tratará de probar la hipótesis expuesta en el Capítulo 1, que sostiene que los macrodatos pueden convertirse en una importante fuente de información para los agentes de la política exterior de un Estado. Para hacerlo, se realizará un análisis empírico original de una cuestión sencilla: ¿Cómo interpreta la opinión pública iberoamericana el término «Hispanidad»?

1. El caso de estudio

1.1 La importancia de la opinión pública extranjera

Ya Napoleón Bonaparte tuvo ocasión de afirmar en los albores del siglo XIX que «la opinión pública es una fuerza a la que nada resiste». Su importancia es reconocida desde la Antigüedad, pero ha crecido de manera directamente proporcional al proceso de democratización del acceso a la información, con hitos significativos como la invención de la imprenta en el siglo XV o la ampliación del sufragio a partir del XIX.

La importancia de la opinión pública en la política internacional es menos pacífica, hasta el punto de que algunos autores han negado la existencia de una opinión pública internacional⁸². La cuestión cobró importancia sobre todo durante la Guerra Fría, cuando la práctica del «*winning hearts and minds*», es decir, la

⁸² HUCKER, D. (2012), «International History and the Study of Public Opinion: Towards Methodological Clarity», *The International History Review*, vol. 34, n.º 4, pp. 775-794.

atracción de los ciudadanos de a pie, se convirtió en uno más de los escenarios de la confrontación bipolar. El debate académico en esta etapa se dividió en dos grandes posturas contrapuestas: la defendida por el prestigioso columnista Walter Lippmann y por el igualmente célebre diplomático y politólogo George Kennan, que consideraban que la opinión pública sobre asuntos internacionales estaba mal informada⁸³ y era puramente irracional⁸⁴, y otra más optimista, defendida por autores como Holsti o Page y Shapiro, que consideraban que la opinión pública reacciona de manera informada y racional ante los eventos internacionales⁸⁵. En una época más reciente, autores como Baum y Groeling han defendido que la opinión pública demuestra una «ignorancia racional» hacia la política internacional debido a su escasa incidencia directa en sus vidas, y que ello redundaría en una importante asimetría de información entre el público y las élites que lo gobiernan⁸⁶. Para obtener conocimiento y formar opiniones, el público depende de las élites⁸⁷, por ello la configuración de la opinión pública sobre asuntos de política exterior tiene lugar de arriba hacia abajo, en función de la opinión de las segundas.

Con independencia de su grado concreto de articulación, el uso del *big data* puede ayudar a entender la opinión pública nacional y extranjera. Hasta ahora, los métodos tradicionales para analizar e interpretar la opinión pública extranjera han incluido el análisis de la prensa o el muestreo, sobre todo mediante el uso de cuestionarios y encuestas⁸⁸. Estos métodos permiten hallar muestras insesgadas de la población y así hacer inferencias correctas sobre la totalidad de la opinión pública extranjera. Sin embargo, presentan la desventaja de ser costosas en términos económicos y de tiempo.

El análisis cuantitativo de los macrodatos es una herramienta clave para analizar la opinión pública extranjera. La revolución digital tiene el potencial de permitir llevar a cabo una diplomacia en tiempo real en la que se analicen y monitoricen en vivo los eventos y la opinión pública internacional⁸⁹. La aparición de instrumentos que permiten rastrear páginas web para analizar opiniones en tiempo real permite superar algunas de las carencias de los métodos de obtención de información previos. Por ejemplo, no sería disparatado pensar en una persona que responde de manera descuidada en una encuesta telefónica, otorgando así

⁸³ LIPPMANN, W. (1955), *Public Opinion*, Londres, Transaction Publishers, p. 223.

⁸⁴ KENNAN, G. (1951), *American Diplomacy 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, p. 59.

⁸⁵ HOLSTI, O. (1992), «Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research programs and debates», *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4, pp. 439-466. PAGE, B., y SHAPIRO, R. (1988), «Foreign Policy and the Rational Public», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n.º 2, pp. 211-247.

⁸⁶ BAUM, M., y GROELING, T. J. (2010), *War Stories: The causes and consequences of public views of war*, Princeton, Princeton University Press, p. 57.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ MANOR, I. (2019), *Op. cit.*, p. 43.

⁸⁹ MANOR, I. (2019), *Op. cit.*, p. 44.

una información con un grado de convicción y fiabilidad inferior a la deseable⁹⁰. Se puede argumentar que este tipo de información es de menor calidad que las opiniones y emociones emitidas expresamente y sin ser solicitados para ello por los usuarios de redes sociales, que tenderán a partir de un mayor nivel de conocimiento y convencimiento. Por ello, este tipo de publicaciones espontáneas de los públicos extranjeros pueden dar una visión más amplia y honesta de la opinión pública extranjera.

1.2 El caso de Iberoamérica

Iberoamérica es una región compuesta por los diecinueve Estados independientes del continente americano que tienen el español o el portugués como lengua oficial. Su importancia para la política exterior de España requiere poca explicación. La relación se sustenta en profundos lazos históricos, culturales, económicos y políticos con todos y cada uno de los países de la región y se articula también sobre bases subregionales y regionales. Como expresó el entonces ministro de asuntos exteriores, Alfonso Dastis, en 2018, «España no se entendería sin la comunidad de naciones iberoamericanas a la que pertenecemos, ni esa comunidad existiría sin su identidad española»⁹¹.

Uno de los ámbitos en los que más claramente se refleja este hermanamiento es el cultural, dentro del cual destaca especialmente el lingüístico. De hecho, España considera tan importante este hecho que lo ha convertido en el vértice de su día nacional, como destaca la exposición de motivos de la Ley 18/1987, de 7 de octubre, que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre:

«La fecha elegida, el 12 de octubre, simboliza la efemérides histórica en la que España, a punto de concluir un proceso de construcción del Estado a partir de nuestra pluralidad cultural y política, y la integración de los Reinos de España en una misma Monarquía, inicia un período de proyección lingüística y cultural más allá de los límites europeos.»⁹²

La Real Academia Española define el término «Hispanidad» de la siguiente manera:

⁹⁰ PARK, S., CHUNG, D., y PARK, H. W., «Analytical Framework for Evaluating Digital Diplomacy using Network Analysis and Topic Modeling: Comparing South Korea and Japan», *Information Processing & Management*, vol. 56, n.º 4, pp. 1468-1483.

⁹¹ DASTIS, A. (2018), «El compromiso de España con América Latina», artículo del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Alfonso Dastis, en «El Economista», de fecha 29 de mayo de 2018, consultado online (26 noviembre 2022) en: https://www.exteriores.gob.es/es/Ministerio/ActividadReciente/Paginas/Articulos/20180529_ARTICULO_MINISTRO.aspx.

⁹² LEY 18/1987, de 7 de octubre, que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre, consultado online (26 noviembre 2022) en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-22831.

«1. f. Carácter genérico de todos los pueblos de lengua y cultura hispánica.

2. f. *Conjunto y comunidad de los pueblos hispánicos.*»⁹³

El término fue acuñado en el siglo XVI y recuperado por el Diccionario de la Real Academia Española en 1803⁹⁴. El filósofo Miguel de Unamuno lo desarrolló y analizó ya en el siglo XX⁹⁵. Hoy, el concepto se asocia fundamentalmente con el conocimiento de la lengua española, hasta el punto de que el cultural-lingüístico es uno de los principales ámbitos de cooperación con los países de la comunidad histórica de España, por ejemplo, en el marco de la Asociación de Academias de la Lengua Española.

2. Datos y metodología

Los datos analizados para llevar a cabo este estudio proceden de la red social Twitter. Esta página web, creada en 2006 y que cuenta hoy con más de 400 millones de usuarios, es el mejor vehículo para comprender la opinión pública extranjera, dado que es la plataforma preferida por los Estados para llevar a cabo sus iniciativas de diplomacia digital⁹⁶. Además, Twitter destaca por el amplio acceso que otorga a los investigadores académicos, a los empresarios y a usuarios ordinarios. Ofrece una enorme argamasa de información desestructurada y constituye un termómetro en tiempo real de la opinión pública internacional. Ello plantea una serie de oportunidades, pero también un número no menor de desafíos, puesto que la información carece de coherencia interna y está trufada de errores lingüísticos y fácticos, duplicidades y otras dificultades similares.

Twitter ofrece varios niveles de acceso a los analistas de su API pública, lo cual permite recabar y analizar la información publicada en dicha red social. Todos son gratuitos, pero requieren crear una cuenta como «desarrollador web», que difiere de, pero presupone la posesión de una cuenta como usuario de Twitter ordinario.

⁹³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2022), «Hispanidad», página web de la RAE, consultado online (26 noviembre 2022) en: <https://dle.rae.es/hispanidad>.

⁹⁴ FILOSOFÍA EN ESPAÑOL (2022), «Hispanidad», página web de *Filosofía en Español*, Buenos Aires, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.filosofia.org/ave/002/b033.htm>.

⁹⁵ MARCILHACY, D. (2014), «La hispanidad bajo el franquismo. El americanismo al servicio de un proyecto nacionalista», en MICHONNEAU, S., y NÚÑEZ-SEIXAS, X. (comp.), *Imaginario y representaciones de España durante el franquismo*, Madrid, Casa de Velázquez, p. 75.

GONZÁLEZ CUEVAS, P. (2003), *Maetzu: biografía de un nacionalista español*, Madrid, Marcial Pons Historia, p. 244.

DEL ARENAL, C. (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, p. 30.

⁹⁶ UYSAL, N., y SCHROEDER, J. (2019), *Op. cit.*, pp. 1-9.

Nivel de acceso	Número de proyectos autorizados	Número de apps autorizadas por proyecto	Cantidad de Tweets que se pueden extraer cada mes	Otras ventajas
Esencial	1	1	500.000	
Elevado	1	3	2 millones	
Académico	1	1	10 millones	Acceso a todo el archivo de Twitter

Aunque la autora cuenta con acceso académico, este análisis se condujo utilizando el nivel de acceso básico, puesto que Twitter pone límites a la comunicación de información con entidades afiliadas al Estado o al gobierno, como puede serlo la Escuela Diplomática. Ello fue determinante para la extracción inicial de datos, puesto que el nivel de acceso básico no otorga acceso al repositorio total de *tweets* sino que únicamente permite extraer los publicados en los últimos siete días. Por ello, la búsqueda y extracción de datos hubo de ser realizada entre el 12 y el 19 de octubre de 2022⁹⁷.

El enfoque metodológico empleado es el análisis de sentimientos (*sentiment analysis*), que emplea técnicas como el procesamiento de lenguaje natural, el análisis de texto o la lingüística computacional para identificar, extraer, cuantificar y estudiar los datos de interés. Concretamente, examina mediante las percepciones y actitudes expresadas en un texto, en este caso de *tweets* extraídos utilizando métodos automatizados, haciendo uso de un análisis semántico que examina los significados de las palabras clave empleadas en cada *tweet* y permite resumir y sistematizar los grandes temas contenidos en el texto. Este tipo de análisis resulta especialmente útil para analizar textos caracterizados por una polarización emocional. Sus principales ventajas incluyen la facilidad de aplicar e interpretarlo, y es particularmente valioso para desvelar de manera sistemática e insesgada grandes temáticas y sentimientos. El análisis de sentimientos presenta un gran potencial para el análisis de la opinión pública extranjera, al revelar cómo diferentes públicos entienden e interpretan la política exterior y las actividades diplomáticas de un país.

⁹⁷ Por idéntico motivo, la autora ha optado por no reproducir de manera literal los *tweets* analizados en el cuerpo de esta memoria. Sin embargo, en caso de interés, la base de datos original puede ser puesta a disposición del interesado.

La segunda fase extrae la información de la página web, en este caso de la API pública de Twitter. Para ello se hizo un primer rastreo de la API pública de Twitter, que desveló que durante el periodo analizado 2.518.089 *tweets* publicados en todo el mundo incluyeron las palabras «Hispanidad» y/o «España», de los cuales 464.466 *tweets* mencionaban el término «Hispanidad». La inmensa mayoría de las publicaciones se hicieron en español y la mayoría proviene de España. La incidencia del término fue relativamente constante y reducida hasta el día 12 de octubre, cuando se publicó aproximadamente la mitad de todos los *tweets* (225.388) que durante este año han hecho referencia al término «Hispanidad» (VER FIGURA 2). Por ello, el resto del análisis se centra en los *tweets* publicados en el día de la Fiesta Nacional.

FIGURA 2. Relación de tweets publicados cada mes de año 2022 que hacen referencia al término «Hispanidad» (elaboración propia usando R)



Asimismo, este estudio se interesa por el uso de los términos mencionados en los idiomas español y portugués y desde los diecinueve países independientes de Iberoamérica. Por ello, se realizó una búsqueda de *tweets* que incluyeran las palabras «Hispanidad» y/o «España» y que hubieran sido publicados en esta región del mundo y en los idiomas mencionados durante el día 12 de octubre de 2022. Para lograr este propósito y para evitar la inclusión de *tweets* publicados en España, que podría resultar en inferencias erradas, el código informático incluyó el requisito de que los *tweets* extraídos incluyeran la ubicación geográfica del autor. Dado que un número no desdeñable de autores de *tweets* ocultan su ubicación al desactivar la comunicación de geodatos para los *tweets* individuales

que publican, el corpus obtenido fue un cuerpo de 878 *tweets*, una cantidad que probablemente sea considerablemente inferior que el número de publicaciones reales hechas en Iberoamérica en la fecha señalada pero que no arroja indicios de ser una muestra sesgada de la población total de usuarios de Twitter.

El análisis prosiguió mediante un proceso iterativo de extracción de información de este cuerpo de *tweets*. El paso preliminar fundamental supuso leer repetidamente la base de datos para obtener una comprensión profunda de la misma, hallando grandes patrones y temáticas. Siguió una limpieza inicial de datos que eliminó incoherencias, duplicidades y palabras relleno como artículos y adverbios. En esta fase también se eliminaron los errores. Por ejemplo, los *tweets* que mencionaban tanto el término «Hispanidad» como la palabra «España» aparecían dos veces: en este paso se eliminaron tales redundancias. También se corrigieron los errores fácticos, sobre todo faltas de ortografía significativas como «revelión» u «ocupaciones», que en caso de haberse dejado incólumes podrían haber sesgado el análisis estadístico. Por otro lado, algunos *tweets* fueron incluidos en la base de datos por error: fue sobre todo el caso de tweets que hacían referencia a la palabra «España», sin por ello estar relacionados con la opinión pública acerca de dicho país, y que se pueden dividir en las siguientes categorías:

1. **Nombres propios:** es el caso por ejemplo de numerosos *tweets* que se referían a los resultados deportivos del club de fútbol hondureño Real Club Deportivo España o del mexicano Real Club España.
2. **Narrativas personales:** destacan los usuarios de Twitter que refieren sus viajes a España o hablan sobre familiares o allegados en España.
3. **Referencias a lugares:** como pueden serlo la avenida de España en Boca del Río, Veracruz, o el Parque España en Monterrey, ambos en México.
4. **Publicidad:** es sobre todo el caso de anuncios de tiendas online (por ejemplo, una marca de moda nupcial paraguaya llamada «Aires de España») o de agencias de viajes, así como invitaciones a diversos eventos (por ejemplo, una lectura de poetas españoles en Montevideo).
5. **Referencias a la prensa española:** incluye tanto referencias a notas de prensa de España como referencias a usuarios concretos de Twitter, como @elpais_españa.

Finalmente, para obtener una muestra insesgada de la opinión pública extranjera se eliminaron los *tweets* publicados por fuentes oficiales, tales como las representaciones españolas en el exterior, las delegaciones de la Unión Europea o

los ministerios de asuntos exteriores de países extranjeros (el único que hizo una referencia explícita a la efeméride fue el Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana).

Este proceso de perfeccionamiento supuso eliminar 368 *tweets* de los 878 con los que se contaba inicialmente. El cuerpo final de *tweets* incluye por tanto 510 publicaciones individuales. Siguió entonces un proceso de codificación abierto que buscó categorizar los *tweets*, identificando las grandes temáticas, narrativas y nociones que vertebraban la información. Este ejercicio de categorización tuvo lugar de manera iterativa, reexaminando los datos repetidamente para asegurar la fiabilidad de la codificación. Por ejemplo, algunos *tweets* utilizaban palabras con una connotación positiva («¡Viva España!» [sic]) pero con un claro deje irónico. Esta codificación resultó clave a la hora de eliminar tales inferencias erróneas, pero también a efectos de sistematizar y comprender los datos extraídos, algo fundamental para su análisis e interpretación.

Una vez limpiada la base de datos, su perfecta comprensión exigió un análisis cualitativo. Para ello se examinó en profundidad el cuerpo de 510 *tweets* remanente y se realizó un análisis semántico desde dos puntos de vista: geográfico y temático. Ambos emplean un análisis visual y estadístico que utiliza métodos de diccionario, definiendo una serie de palabras relacionadas con la característica que interesa al analista y contabilizando la aparición relativa de palabras con una connotación positiva o negativa.

3.1 Análisis geográfico

TABLA 1. Estadística descriptiva de los tweets publicados en cada país de Iberoamérica haciendo mención de los términos «Hispanidad» y/o «España» el 12 de octubre de 2022

(elaboración propia usando Microsoft Word)

País	Tweets			Sentimiento predominante		
	Totales	Eliminados	Netos	Positivo	Neutro	Negativo
Cono Sur						
Argentina	130	50	80	26	27	28
Uruguay	24	11	13	8	6	0
Paraguay	18	9	9	4	3	2

País	Tweets			Sentimiento predominante		
	Totales	Eliminados	Netos	Positivo	Neutro	Negativo
Brasil	11	1	10	6	2	2
Chile	48	21	27	9	7	8
Andes						
Perú	35	26	9	7	7	6
Bolivia	5	0	5	4	1	0
Ecuador	84	58	26	18	7	2
Colombia	107	27	80	35	37	6
Venezuela	112	71	41	15	18	8
Centroamérica						
México	141	43	98	39	33	25
Guatemala	12	5	7	3	4	0
Nicaragua	4	1	3	0	2	1
Honduras	34	31	3	2	1	0
Panamá	11	2	9	4	4	1
El Salvador	7	4	3	0	1	2
Costa Rica	10	2	8	4	3	1
Caribe						
Cuba	11	1	10	4	4	2
República Dominicana	29	7	22	8	9	6

En términos absolutos, los países en los que se publicaron más *tweets* que mencionaron las palabras «Hispanidad» y/o «España» fueron México, Argentina y Venezuela. Tras la limpieza de datos, las tres primeras posiciones las ocupan Venezuela, Ecuador y Argentina, mientras que México desciende a la cuarta posición. En términos relativos a la población de cada país, según datos obtenidos en la página web del Banco Mundial, las primeras posiciones las ocupan Uruguay, Brasil y Perú.

La distribución del sentimiento global de los *tweets* analizados es muy significativa. El número de *tweets* negativos no supera a la de los positivos en ninguno de los países de Iberoamérica salvo en Argentina, donde la proporción es de 32% de *tweets* positivos, 33% neutros y 35% negativos, y Nicaragua y El Salvador, donde 0% de los *tweets* tenían una connotación positiva. La relación más positiva corresponde a una serie de países en los que no se publicó ningún *tweet* negativo: Uruguay, Bolivia, Guatemala y Honduras. Las proporciones más altas de *tweets* positivos en relación con los neutros y los negativos se dieron en Bolivia, Ecuador, Honduras, Brasil y Uruguay, mientras que las proporciones más altas de *tweets* con una connotación negativa se dieron en Nicaragua, El Salvador, Argentina, Perú y Venezuela. La relación completa de los resultados de cada país se encuentra en la **TABLA 2**.

TABLA 2. Estadística descriptiva del sentimiento predominante en los tweets analizados, en porcentajes (elaboración propia usando Microsoft Word)

País	Tweets netos	Sentimiento predominante (%)		
		Positivo	Neutro	Negativo
Cono Sur				
Argentina	80	32,1	33,33	34,57
Uruguay	13	57,14	42,86	0
Paraguay	9	44,44	33,33	22,22
Brasil	10	60	20	20
Chile	27	37,5	29,17	33,33
Andes				
Perú	9	35	35	30

País	Tweets netos	Sentimiento predominante (%)		
		Positivo	Neutro	Negativo
Bolivia	5	80	20	0
Ecuador	26	66,66	29,93	7,41
Colombia	80	44,87	47,44	7,69
Venezuela	41	36,59	43,90	19,51
Centroamérica				
México	98	40,21	34,02	25,77
Guatemala	7	42,86	57,14	0
Nicaragua	3	0	66,66	33,33
Honduras	3	66,66	33,33	0
Panamá	9	44,44	44,44	11,11
El Salvador	3	0	33,33	66,66
Costa Rica	8	50	37,5	12,5
Caribe				
Cuba	10	40	40	20
República Dominicana	22	34,78	39,13	26,09

3.2 Análisis temático

Del análisis temático del contenido de los *tweets* extraídos también se pueden extraer conclusiones interesantes. La primera es la sorprendente homogeneidad de las categorías en las que se pueden dividir las publicaciones. A efectos analíticos, cada *tweet* se ha categorizado como perteneciente a una o ninguna de las grandes categorías identificadas, aunque algunos de ellos no tienen un único punto focal. La inmensa mayoría de ellos hacían referencia a los siguientes temas:

1. **Felicitaciones:** estos *tweets* incluían referencias concretas a la efeméride celebrada y expresiones de felicitación por el Día de la Hispanidad o Día de la Raza, como se conoce en algunos países de la región, como Argentina, Colombia o México.
2. **Cultura:** esta categoría incluye *tweets* que examinan el hermanamiento y el legado cultural de España en América, la lengua, el arte, o el mestizaje, entre otros.
3. **Historia:** estas publicaciones examinan cuestiones relacionadas con la colonización española de América y la comparan con otros colonialismos y con las sociedades americanas precolombinas.
4. **Política española:** los *tweets* incluidos en esta categoría abordan, de manera predominantemente crítica, la política española, comparándola en muchos casos con la política interna de los países de los autores. Tocaban temas que incluyen el papel de los extremos ideológicos en España, el papel de la monarquía, el significado de la Hispanidad, la inflación o el precio de la gasolina.
5. **Fútbol:** esta es una amplia categoría de *tweets* que comenta partidos y equipos de fútbol españoles.

Los *tweets* publicados en cada país se distribuyeron de la manera recogida en la **TABLA 3**.

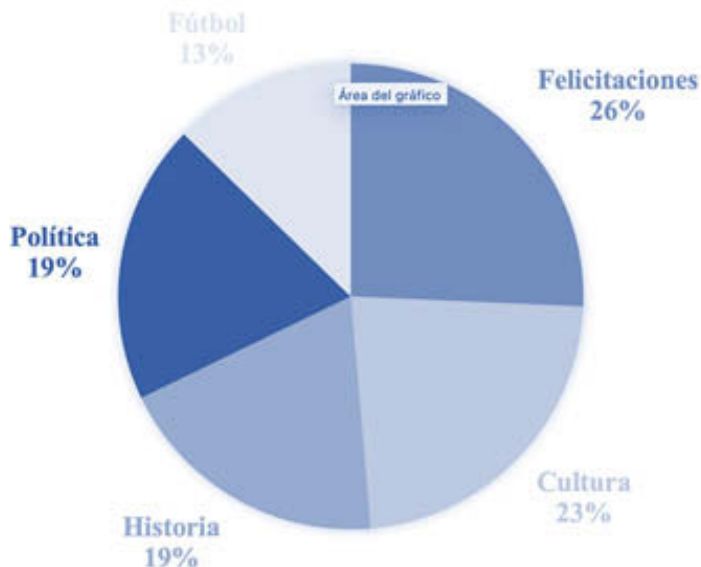
TABLA 3. Grandes temas de los *tweets* publicados en cada país de Iberoamérica (elaboración propia usando Microsoft Word)

País	Felicitaciones	Cultura	Historia	Política	Fútbol
Cono Sur					
Uruguay	1	1	5	3	3
Argentina	15	23	12	11	13
Paraguay	2	3	2	0	1
Brasil	4	2	0	1	0
Chile	6	5	3	6	1

País	Felicitaciones	Cultura	Historia	Política	Fútbol
Andes					
Colombia	18	8	12	11	19
Perú	4	2	5	2	4
Bolivia	2	2	0	1	0
Ecuador	9	6	12	1	2
Venezuela	8	5	9	7	0
Centroamérica					
México	20	20	9	21	4
Guatemala	2	4	0	0	1
Nicaragua	0	1	0	1	1
Honduras	2	1	0	0	0
Panamá	3	0	2	1	1
El Salvador	0	0	1	1	0
Costa Rica	1	2	0	1	1
Caribe					
Cuba	1	3	2	3	0
República Dominicana	5	4	3	7	0

La distribución por temas de los *tweets* publicados fue la reflejada en la **FIGURA 3**.

FIGURA 3. Distribución de los tweets por grandes temáticas (elaboración propia usando R)



Además de estos grandes temas destacaron otros que, a pesar de su escasa incidencia cuantitativa, son indicativos de los intereses particulares de los públicos locales de los países en cuestión. Es el caso de la importancia de la política interna, como reflejan los numerosos *tweets* emitidos desde Argentina que criticaban la visita del político Javier Milei a España, o los emitidos desde México que hacían referencia al indigenismo o al precio de la gasolina (muchos de ellos incluían referencias negativas a la política energética española y particularmente al papel de Iberdrola en España y en México). Destaca también la religión, tema mencionado en *tweets* publicados en Argentina, Perú, Venezuela, México y Panamá, o de deportes distintos al fútbol, como reflejan *tweets* publicados en México. En el caso de República Dominicana destaca el elevado número de *tweets* que hacían referencia a la obtención de visados para viajar a España.

Es importante realizar un último análisis en profundidad de los *tweets* que se centran *stricto sensu* en la opinión pública sobre España. La cuasi totalidad trata temas históricos y culturales y se centra en el impacto del descubrimiento y la colonización española de América, algo poco sorprendente si se tiene en cuenta la efeméride celebrada.

Los *tweets* que tenían como enfoque principal materias históricas se pueden subdividir en las siguientes categorías, ordenadas en lo que sigue por su importancia cuantitativa:

1. **Precisiones históricas:** la inmensa mayoría de los *tweets* que se centraban en cuestiones históricas contenían precisiones historiográficas. El 47% de los *tweets* reflejaba un sentimiento predominantemente positivo, mientras que el resto contenían aproximaciones críticas a España, por ejemplo, al hacer referencia a las atrocidades cometidas durante la colonización de América.
2. **Importancia de la Hispanidad:** la siguiente categoría en términos cuantitativos subraya la importancia de la Hispanidad para la definición y el desarrollo de la identidad iberoamericana. La inmensa mayoría de estos *tweets* —alrededor del 90%— reflejaba un sentimiento positivo.
3. **Comparación con otros colonialismos:** la tercera categoría de *tweets* comparaba el colonialismo español con otros, sobre todo el francés y el inglés. La totalidad de los *tweets* lo hacía en una manera que mostraba un sentimiento positivo hacia España, por ejemplo, al subrayar la importancia del mestizaje o la aceptación en gran medida pacífica por los indígenas del gobierno español.
4. **Matización de los episodios oscuros de la colonización española:** esta categoría de *tweets* parte del reconocimiento de la existencia de tragedias durante la colonización española de América, pero considera que lo positivo predomina sobre lo negativo. Destacan las referencias al legado cultural español en América, al mestizaje, a la labor de evangelización o al traslado de la lengua española como lengua universal.
5. **Objeción a la leyenda negra:** por último, dos *tweets* mencionaban de manera expresa la conocida como leyenda negra, con el objetivo de refutarla.

Por otro lado, los *tweets* que hacían referencia a la cultura se pueden dividir a efectos analíticos en las siguientes subcategorías, ordenadas según su importancia numérica:

1. **Reconocimiento de su importancia para la cultura contemporánea:** estos *tweets* recuerdan la importancia del legado español a efectos de crear una identidad iberoamericana, fundamentada en el mestizaje y la cultura liberal occidental.
2. **Elogio del hermanamiento de culturas:** estos *tweets* celebran expresamente la combinación de culturas y el hermanamiento entre lo hispano y lo americano. Destaca la publicación de un *tweet* de una antigua becaria

de la Fundación Carolina que celebra esta cercanía cultural y agradece a la Fundación su labor docente y a España su cálida acogida.

3. **Cuestionamiento del concepto de la Hispanidad:** estas publicaciones abordan de manera crítica el propio concepto de la Hispanidad, arguyendo en muchos casos que es excluyente en lo que atañe a América —al no incluir a las personas afrodescendientes o indígenas— y que es contencioso en la propia España.
4. **Incidencia en la importancia del español:** estos *tweets* celebran el español como lengua universal y su importancia actual como vehículo político, social y económico y como el mayor activo de todos los países hispanohablantes.
5. **Insistencia en la importancia para América del legado de la cultura occidental:** esta última categoría de publicaciones alaba la cultura occidental, y sobre todo sus vínculos con el liberalismo político.

4. Discusión

Del análisis expuesto se pueden extraer algunas conclusiones interesantes.

La primera quizás sea la relevancia del término «Hispanidad» en Iberoamérica. Durante el día 12 de octubre se pudo observar que la población de Iberoamérica recordó y examinó la Fiesta Nacional y en muchos casos analizó la efeméride con un grado considerable de profundidad, sobre todo si se tienen en cuenta las limitaciones de Twitter para formular ideas y en particular la limitación del número de caracteres por publicación. Un número considerable de personas abordó el tema desde una perspectiva histórica informada, mientras que otras examinaron sus ramificaciones culturales y políticas. Con ello está relacionado otro hallazgo interesante, como es la vinculación de la Hispanidad con la identidad iberoamericana para la mayoría de los autores de *tweets*.

La segunda conclusión que se puede extraer es la familiaridad del público iberoamericano con España. Ello queda demostrado por el conocimiento del que hace gala en lo que concierne a la política y la cultura españolas, sobre todo el fútbol pero también literatura, música o cine.

La tercera conclusión es la importancia de cómo incide la política interna en la comprensión que los públicos iberoamericanos hacen del término «Hispanidad». Por ejemplo, el debate en Argentina en no poca medida se centró en criticar la visita a España de un político de ultraderecha, mientras que en México des-

tacaron los alegatos por y contra el indigenismo, así como la comparación entre las políticas energéticas de uno y otro país, con abiertas críticas hacia el sistema español. Por otro lado, en República Dominicana la mayor parte del debate se centró en cuestionar la virtualidad real de la Hispanidad, dada la sentida dificultad de conseguir visados para viajar a España.

La última conclusión que se puede extraer del análisis de los *tweets* es que únicamente un número exiguo de ellos hacía una referencia explícita a la lengua. Como se ha mencionado, la Fiesta Nacional celebra expresamente la «proyección lingüística y cultural» de España. Sin embargo, únicamente un *tweet* publicado en Argentina, dos en Colombia, uno en Venezuela y uno en México hacían referencia al español como tal. Todos lo hacían en sentido positivo, sin embargo, celebrando la universalidad y la vasta proyección de la lengua, así como su naturaleza como vínculo entre las economías, sociedades y culturas de ambos lados del Atlántico.

De lo anterior se puede deducir que el de la Hispanidad es un término polifónico en la Iberoamérica actual, que evoca sentimientos encontrados y que se vincula a cuestiones relacionadas primordialmente con la historia y la cultura, aunque no faltan referencias a otros temas. Destaca muy en particular la profundidad del sentimiento que evocan España y la Hispanidad, como reflejan tanto los numerosísimos *tweets* que recuerdan y celebran el día de la Fiesta Nacional como los vivos debates que suscitó el examen del término «Hispanidad» durante el día 12 de octubre de 2022.

Finalmente, es significativo que los públicos iberoamericanos por lo general no vincularan el concepto de la Hispanidad con la promoción y la protección del español. Si los resultados de este análisis hubieran de servir para el refinamiento de la política exterior española, este hallazgo podría ser indicativo de la necesidad de vincular más explícitamente ambos conceptos, con el objetivo de lograr el objetivo reseñado en la ya citada exposición de motivos de la Ley 18/1987, es decir, el de celebrar la «*proyección lingüística y cultural [de España] más allá de los límites europeos*»⁹⁹.

⁹⁹ LEY 18/1987, *Op. cit.*

Capítulo IV

CONCLUSIÓN

En los años noventa del siglo XX y después de utilizar internet por primera vez, el diplomático estadounidense Zbigniew Brzezinski hizo la misma predicción sobre el devenir de la diplomacia que hiciera Lord Palmerston en el siglo XIX¹⁰⁰. Sin embargo y de manera similar al telégrafo, internet y las nuevas TIC han pasado a ser ya un componente esencial de la diplomacia contemporánea, con el potencial de facilitar y mejorar todas y cada una de las funciones de una misión diplomática.

Sin embargo, el objetivo de esta memoria ha sido demostrar que la virtualidad de las TIC, y en particular del *big data*, es mayor aún del que comúnmente se reconoce. En concreto, las TIC están en el epicentro de la «cuarta revolución industrial», que está llevando a la humanidad de la era industrial a la de la información. El uso cotidiano de los medios digitales que hace una proporción cada vez mayor de la humanidad genera una masa inmensa de datos que son el insumo fundamental de una cantidad de información sin precedentes. La capacidad de entender y hacer uso de estos datos tiene el potencial de convertirse en una fuente de conocimiento de valor incalculable para los diplomáticos.

Esta memoria se ha dividido en tres capítulos que se corresponden con tres grandes partes. La primera parte, teórica, de esta memoria ha intentado fundamentar de manera analítica y con base en la literatura académica la importancia del *big data* para la diplomacia, mientras que una parte empírica descriptiva ha expuesto someramente la realidad actual de la diplomacia digital. Por último, la parte empírica analítica recogida en el Capítulo 3 ha tratado de demostrar, haciendo uso de un sencillo ejemplo, el potencial del análisis de datos para la obtención información. Con ello ha quedado probado que la importancia de la diplomacia

¹⁰⁰ CHUKWU, O. (2018), «Technology is Changing Diplomacy», *International Policy Digest*, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://intpolicydigest.org/technology-is-changing-diplomacy/>.

digital trasciende la de diseminar información a públicos extranjeros mediante el uso de las redes sociales: por el contrario, el uso del *big data* tiene el potencial de llegar a ser en sí misma una fuente de información importante para las misiones diplomáticas. Por tanto, se puede argumentar que no utilizar de manera plena el potencial de las TIC representa no solo una pérdida de oportunidades, sino también de eficiencia agregada para la política exterior de un país. La diplomacia no es ni puede ser ajena a la cuarta revolución industrial.

No obstante, aunque la hipótesis de partida ha quedado demostrada a lo largo del texto, es importante señalar también las limitaciones de este estudio. La utilidad de los macrodatos depende, como la de cualquier otro instrumento al servicio del conocimiento, de la capacidad de sus usuarios de extraer tendencias y correlaciones veraces¹⁰¹. Si la extracción de grandes cantidades de datos desestructurados y la comprensión de información ya es una tarea compleja para los analistas de datos, aún lo es más para los diplomáticos, que carecen en la mayoría de los casos de una formación técnica y cuantitativa. Para la explotación del *big data* sería fundamental por tanto formar al personal en el manejo de lenguajes de programación informática y en técnicas de clasificación y análisis de datos.

Otras limitaciones se derivan de la propia naturaleza de los macrodatos. La cuasi totalidad del *big data* reside en manos privadas y aunque algunas empresas, como Twitter, hacen públicos los datos generados por sus usuarios, la inmensa mayoría de los macrodatos son guardados con celo por sus recolectores. Además, existe una tendencia creciente a la privatización de los datos, tanto por las propias empresas, sabedores del valor económico de la información que poseen, como por los usuarios de los medios digitales, cada vez más conscientes del valor de su intimidad digital¹⁰². Aumentar el acceso a esta clase de información requeriría establecer alianzas público-privadas con las empresas que generan y poseen el *big data*. Otra limitación del *big data* reside en los sesgos de selección que genera, puesto que ciertas categorías de personas —sobre todo los jóvenes, las personas de cierta extracción social, o las personas con un determinado nivel educativo— son más propensas que otras a emplear los medios digitales. Ello puede redundar en una muestra sesgada que no tiene en consideración las opiniones de quienes participan en menor medida en el uso de las nuevas TIC. Finalmente, el uso de los macrodatos por órganos gubernamentales genera preguntas importantes relativas a la garantía de su seguridad: por un lado, los Estados deberían garantizar que la recolección y el uso de los datos se hace de conformidad con la legalidad vigente

¹⁰¹ MARCUS, G., y DAVIS, E. (2014), «Eight (No, Nine!) Problems with Big Data», op-ed del *New York Times*, 6 abril 2014, consultado online (26 noviembre 2022) en: <https://www.nytimes.com/2014/04/07/opinion/eight-no-nine-problems-with-big-data.html>.

¹⁰² Por ejemplo, el incierto destino de Twitter en el momento de redacción de esta memoria arroja incertidumbre sobre el mantenimiento de la política de datos abiertos mantenida hasta la fecha.

y con un estricto respeto de los derechos de los ciudadanos. Por otro, el empleo del *big data* por los sectores públicos de los Estados presupone la inversión en infraestructura técnica y en la capacitación del personal para la adecuada gestión de los datos propios y ajenos¹⁰³.

Finalmente, es importante no pecar de adanismo tecnológico: en el marco de la labor diplomática, internet y lo digital no podrán reemplazar nunca el contacto directo y personal entre las personas encargadas de la ejecución de la política exterior de un Estado, ni la que tiene lugar entre los diplomáticos y las poblaciones nacionales y extranjeras. Por ello, es importante no perder de vista que el uso del *big data* no es una panacea, sino meramente una herramienta que puede ser puesta al servicio de la política exterior con el objetivo de mejorar su calidad.

Sin embargo, y como se ha intentado demostrar en esta memoria, es una herramienta con una enorme virtualidad para el análisis y la elaboración de la política exterior. Los macrodatos son extremadamente útiles para el cumplimiento de todas las funciones de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, pero quizás especialmente para la recopilación de información, puesto que están en el origen de una cantidad y una calidad de información que no tiene precedentes en la historia humana. Por lo anterior, el análisis del *big data* puede y debe complementar la búsqueda cualitativa de información, puesto que es capaz no solo de aportar nuevos conocimientos sino también de anular los sesgos humanos y permitir la temprana identificación de tendencias y correlaciones, facilitando así la elaboración de una política exterior predictiva y más informada. Si bien los ministerios de asuntos exteriores han aprendido ya a explotar de manera experta el potencial de las nuevas TIC para trasladar ideas a públicos extranjeros y fomentar su imagen-país, aún queda un amplio potencial de avance en lo que atañe al uso de las tecnologías para acumular conocimiento. Al fin y al cabo, las redes no solo permiten hablar, sino también y sobre todo escuchar.

¹⁰³ JACOBSON, B., HÖNE, K., y KURBALIJA, J. (2018), *Op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF, R. (1999), «Transformational Leadership», *Strategy and Leadership*, vol. 27, n.º 1, pp. 20-25.

ALFAHIM, F. (2022), «Data Diplomacy: Turning bytes into insights in the foreign service», *Voices* (University of Oxford, Blavatnik School of Government), consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/data-diplomacy-turning-bytes-insights-foreign-service>.

AMAZON (2022), «¿Qué es una API», página web de Amazon, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://aws.amazon.com/es/what-is/api/>.

AYDIN, O. (2018), «R Web Scraping Quick Start Guide: Techniques and tools to crawl and scrape data from websites», *Packt Publishing*, p. 114.

BALI, R., WICKRAMASINGHE, N., Y LEHANEY, B. (2009), *Knowledge Management Primer*, Londres, Routledge, p. 160.

BARSTON, R. (2014), *Modern Diplomacy*, 4ª edición, Nueva York, Routledge, p. 534.

BAUM, M., Y GROELING, T. J. (2010), *War Stories: The causes and consequences of public views of war*, Princeton, Princeton University Press, p. 329.

BJOLA, C. (2015), «Introduction», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, p. 1-10.

BLUME, C., Y RAUCHBAUER, M. (2021), «On Equal Footing: The emerging field of tech diplomacy», *Austrian Journal of International Studies*, vol. 3, n.º 1, p. 13-24.

BRAUN, V., Y CLARKE, V. (2013), «Teaching Thematic Analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning», *The Psychologist*, vol. 26, n.º 2, pp. 120-123.

BRONK, C. Y SMITH, S. (2012), «How Data Visualization can Change Diplomacy», *Foreign Service Journal*, marzo 2012, pp. 11-16.

BROWN, M. (2014), «Transforming Unstructured Data into Useful Information», en KUDYBA, S., *Big Data, Mining, and Analytics: Components of strategic decision-making*, Boca Raton, Auerbach, pp. 227-246.

CASTELLS, M., Y CARDOSO, G. (comp.) (2006), *The Network Society: From knowledge to policy*, Washington, D.C., Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, p. 434.

CHRISTODOULIDES, N. (2005), «The Internet and Diplomacy», página web de *American Diplomacy*, consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2005/03/internet-and-diplomacy/>.

CHUKWU, O. (2018), «Technology is Changing Diplomacy», *International Policy Digest*, noviembre 2018, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://intpolicydigest.org/technology-is-changing-diplomacy/>.

CLARKE, A. (2015), «Business as Usual? An evaluation of British and Canadian digital diplomacy as policy change», en BJOLA, C., y HOLMES, M., *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, pp. 111-116.

CRABB, J. (1972), *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, Nueva York, Harper & Row, p. 614.

DASTIS, A. (2018), «El compromiso de España con América Latina», artículo del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, Alfonso Dastis, en *El Economista*, de fecha 29 de mayo de 2018, consultado online (26 noviembre 2022) en: https://www.exteriores.gob.es/es/Ministerio/ActividadReciente/Paginas/Articulos/20180529_ARTICULO_MINISTRO.aspx.

DAVENPORT, T., Y PRUSAK, L. (2000), «Working Knowledge: How organizations manage what they know», *Harvard Business School Press*, pp. 1-7.

DEL ARENAL, C. (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, p. 608.

DIPLOFOUNDATION (2022), «Digital Diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/topics/digital-diplomacy/>.

DIPLOFOUNDATION (2022), «Internet and Social Media: A focus on diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/histories/internet-and-social-media-a-focus-on-diplomacy/>.

DIZARD, W. (2001), *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*, Center for International and Strategic Studies, Washington, D.C., Praeger, p. 214.

FILOSOFÍA EN ESPAÑOL (2022), «Hispanidad», página web de Filosofía en Español, Buenos Aires, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.filosofia.org/ave/002/b033.htm>.

FISHER, B., GREEN, T., Y ARIAS-HERNÁNDEZ, R. (2012), «Visual Analytics as a Translational Cognitive Science», *Topics in Cognitive Science*, vol. 3, n.º 3, pp. 609-625.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE (2022), «Future FCO», FCO Report, consultado online (25 noviembre 2022) en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf.

FOREIGN, COMMONWEALTH AND DEVELOPMENT OFFICE (2022), «The Foreign and Commonwealth Office Digital Strategy», p. 36.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), «Estrategia de Acción Exterior 2021-2024», p. 113.

GONZÁLEZ CUEVAS, P. (2003), *Maetztu: biografía de un nacionalista español*, Madrid, Marcial Pons Historia, p. 384.

HALFORD, S., Y SAVAGE, M. (2017), «Speaking Sociologically with Big Data: Symphonic social science and the future for big data research», *Sociology*, vol. 51, n.º 6, pp. 1132-1148.

HALLAMS, E. (2010), «Digital Diplomacy: The internet, the battle for ideas and US foreign policy», *CEU Political Science Journal*, vol. 5, pp. 538-574.

HANSON, F. (2012), «Baked in and wired: eDiplomacy@State», *Foreign Policy Paper Series*, n.º 30, Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 1-41.

HARRIS, B. (2013), «Diplomacy 2.0: The future of social media in nation branding», *The Journal of Public Diplomacy*, vol. 4, n.º 1, pp. 17-31.

HOCKING, B. (2005), «Rethinking the New Public Diplomacy», en MELISSEN, J. (comp.), *The New Public Diplomacy: Soft power in International Relations*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 28-45.

HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S. Y SHARP, P. (2012), *Futures for Diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century*, La Haya, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, p. 77.

HOCKING, B., Y MELISSEN, J. (2015), *Diplomacy in the Digital Age*, Amsterdam, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, p. 58.

HOLMES, M. (2015), «Digital Diplomacy and International Change Management», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, pp. 13-32.

HOLMES, M. (2015), «The Future of Digital Diplomacy», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Nueva York, Routledge, pp. 199-206.

HOLSTI, O. (1992), «Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research programs and debates», *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4, pp. 439-466.

HUCKER, D. (2012), «International History and the Study of Public Opinion: Towards Methodological Clarity», *The International History Review*, vol. 34, n.º 4, pp. 775-794.

JACOBSON, B., HÖNE, K., Y KURBALIJA, J. (2018), «Data Diplomacy, Updating diplomacy to the big data era», informe de DiploFoundation, consultado online (22 noviembre 2022) en: https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2019/07/Data_Diplomacy_Report_2018.pdf.

KAMPF, Z., MANOR, I., Y SEGEV, E. (2015), «Digital Diplomacy 2.0? A cross-national comparison of public engagement in Facebook and Twitter», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 10, n.º 4, pp. 331-362.

KAPLAN, A. (2010), «Users of the World, Unite! The challenges and opportunities of social media», *Business Horizons*, vol. 53, n.º 1, pp. 59-68.

KENNAN, G. (1951), *American Diplomacy 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, p. 154.

KITCHIN, R. (2014), *The Data Revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*, Londres, SAGE, p. 240.

KURBALIJA, J. (2017), «The impact of big data on geopolitics, negotiations, and diplomacy», página web de DiploFoundation, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/blog/impact-big-data-geopolitics-negotiations-and-diplomatic-modus-operandi>.

LEWIS, D. (2014), «Digital Diplomacy», página web de Gateway House: Indian Council on Foreign Relations, consultado online (23 noviembre 2022): <https://www.gatewayhouse.in/digital-diplomacy-2/>.

LEY 18/1987, DE 7 DE OCTUBRE, que establece el día de la Fiesta Nacional de España en el 12 de octubre, consultado online (26 noviembre 2022) en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-22831.

LIPPMANN, W. (1955), *Public Opinion*, Londres, Transaction Publishers, p. 294.

LUPTON, D. (2015), «A Critical Sociology of Big Data», en LUPTON, D. (comp.), *Digital Sociology*, Nueva York, Routledge, pp. 93-116.

MANOR, I. (2019), *The Digitalization of Public Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 372.

MANOR, I., Y SEGEV, C. (2015), «America's Selfie: How the US portrays itself on its social media accounts», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Nueva York, Routledge, pp. 89-108.

MARCILHACY, D. (2014), «La hispanidad bajo el franquismo. El americanismo al servicio de un proyecto nacionalista», en MICHONNEAU, S., y NÚÑEZ-SEIXAS, X. (comp.), *Imaginario y representaciones de España durante el franquismo*, Madrid, Casa de Velázquez, pp. 73-102.

MARCUS, G., Y DAVIS, E. (2014), «Eight (No, Nine!) Problems with Big Data», op-ed del New York Times, 6 abril 2014, consultado online (26 noviembre 2022) en: <https://www.nytimes.com/2014/04/07/opinion/eight-no-nine-problems-with-big-data.html>.

MCLUHAN, M. (1968), *Guerra y paz en la aldea global*, Madrid, La Marca Editora, p. 192.

MELISSEN, J. (2005), «The New Public Diplomacy: Between theory and practice», en MELISSEN, J. (comp.), *The New Public Diplomacy: Soft power in International Relations*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 3-27.

MELISSEN, J. (2013), «Public Diplomacy», en COOPER, A., HEINE, J., y THAKUR, R. (comp.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 436-452.

MELISSEN, J., Y KEULENAAR, E. (2017), «The Case for Critical Digital Diplomacy», *German Institute for International and Security Affairs Working Paper*, n.º 7, pp. 1-7.

MURRAY, S. (2015), «Evolution, Not Revolution: The digital divide in American and Australian contexts», en BJOLA, C., y HOLMES, M. (comp.), *Digital Diplomacy: Theory and practice*, Londres, Routledge, pp. 127-144.

NYE, J. (1990), «Soft Power», *Foreign Policy*, vol. 80, pp. 153-171.

NYE, J. (2005), «On the Rise and Fall of American Soft Power», *New Perspectives Quarterly*, vol. 22, n.º 3, pp. 75-77.

NYE, J. (2008), «Public Diplomacy and Soft Power», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science: Public Diplomacy in A Changing World*, vol. 616, n.º 1, pp. 94-109.

O'GRADY, T. (2021), «Using Computational Text Analysis to Study the Politics of Social Policy», seminario de la Universidad de Oxford, Department of Social Policy and Intervention, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.youtube.com/watch?v=QW-tHhT5tGI>.

PAGE, B., Y SHAPIRO, R. (1988), «Foreign Policy and the Rational Public», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n.º 2, pp. 211-247.

PARK, S., CHUNG, D., Y PARK, H. W., «Analytical Framework for Evaluating Digital Diplomacy using Network Analysis and Topic Modeling: Comparing South Korea and Japan», *Information Processing & Management*, vol. 56, n.º 4, pp. 1468-1483.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2022), «Hispanidad», página web de la RAE, consultado online (26 noviembre 2022) en: <https://dle.rae.es/hispanidad>.

REUTERS (2007), «Sweden first to open Embassy in Second Life», Reuters, 30 mayo 2007, consultado online (9 noviembre 2022): <https://www.reuters.com/article/us-sweden-secondlife-idUSL3034889320070530>.

RITTER, K. (2012), «Twitter Diplomacy: New Face of Foreign Relations», NBC News, 26 mayo 2011, consultado online (21 noviembre 2022): <https://www.nbc-news.com/id/wbna43185212>.

ROBERTS, I. (2017), «Diplomacy: A short history from pre-classical origins to the fall of the Berlin Wall», en ROBERTS, I. (comp.), *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-19.

ROSS, A. (2011), «Digital Diplomacy and US Foreign Policy», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 6, pp. 451-455.

SANDRE, A. (2012), «Twiplomacy is bringing diplomacy back to relevancy», blog en diplomacy.edu, consultado online (22 noviembre 2022) en: <https://www.diplomacy.edu/blog/twiplomacy-bringing-diplomacy-back-relevancy/>.

SEVIN, E., Y DINNIE, K (2015), «Digital Channels and Technologies for Commercial Diplomacy: Conceptualisation and future research proposals», *International Journal of Diplomacy and Economy*, vol. 2, n.º 4, pp. 266-277.

SOFT POWER RANKING (2022), «The Soft Power 30: Spain», página web de Soft Power 30, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://softpower30.com/country/spain/>.

STANZEL, V. Y VOELSEN, D. (2022), «Diplomacy and Artificial Intelligence: Reflections on practical assistance for diplomatic negotiations», *SWP Research Paper 2022/RP 01*, pp. 1-31.

TECHTARGET (2022), «ICT (Information and Communications Technology, or Technologies)», página web Techtargget, consultado online (24 noviembre 2022) en: <https://www.techtargget.com/searchcio/definicion/ICT-information-and-communications-technology-or-technologies>.

THE ECONOMIST (2017), «The world's most valuable resource is no longer oil, but data», *The Economist*, 6 de mayo de 2017, consultado online (20 noviembre 2022) en: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>.

TRONNIER, N. (2010), *The Emergence of Détente in the Cold War*, Giessen, GRIN-Verlag, p. 50.

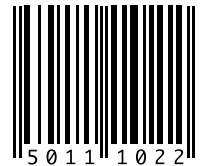
TWIPLOMACY RANKING (2020), «Twiplomacy Study 2020», página web de BCW, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.twiplomacy.com/twiplomacy-study-2020>.

US DEPARTMENT OF STATE (2021), «The Department Unveils its First-Ever Enterprise Data Strategy», Office of the Spokesperson Fact Sheet, consultado online (25 noviembre 2022) en: <https://www.state.gov/the-department-unveils-its-first-ever-enterprise-data-strategy/>.

UYSAL, N., Y SCHROEDER, J. (2019), «Turkey's Twitter public diplomacy: Towards a «new» cult of personality», *Public Relations Review*, vol. 45, n.º 5, pp. 1-9.

WEHRENFENNIG, D. (2012), «From an Analog Past to a Digital Future: Information and Communication Technology in Conflict Management», en COSTIGAN, S., y PERRY, J. (comp.), *Cyberspace and Global Affairs*, Nueva York, Ashgate, pp. 23-50.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA 