

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 49**

**Cuestiones actuales
sobre la diplomacia
y las relaciones
internacionales en
los inicios del siglo XXI**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA DIPLOMACIA
Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI. 2013**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA DIPLOMACIA
Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI. 2013**

MEMORIAS DE ALUMNOS
DEL MÁSTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES, 2011-2012



ESCUELA DIPLOMÁTICA

ESPAÑA 2013

© de los textos: sus autores
© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2013
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28012 Madrid

NIPO: 501-13-003-9
ISSN: 0464-3755
Depósito legal: M-32780-2013

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

ÍNDICE

Página

LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y LAS REPERCUSIONES DE SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA.....	13
<i>David Girón Béjar</i>	
AGRADECIMIENTOS.....	17
RESUMEN.....	19
ABREVIATURAS.....	21
INTRODUCCIÓN.....	23
1. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ANTECEDENTES DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL.....	24
1.1 Introducción.....	24
1.2 Soberanía y jurisdicción.....	26
1.3 El concepto de jurisdicción universal.....	27
1.4 Fundamento de la jurisdicción universal.....	28
1.5 Antecedentes históricos y evolución del principio de jurisdicción universal.....	29
2. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL CONVENCIONAL.....	31
2.1 El Derecho Penal Internacional.....	31
2.2 Las fuentes del Derecho Penal Internacional.....	32
2.3 El desarrollo convencional del DPI por las Naciones Unidas.....	33
2.4 Formas facultativas y obligatorias de ejercicio de la jurisdicción universal.....	35
2.5 La jurisdicción universal convencional en los derechos internos.....	36
3. JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y CRÍMENES INTERNACIONALES.....	38
3.1 El concepto de crímenes internacionales.....	38
3.2 Jurisdicción universal sobre crímenes de guerra.....	39

	Página
3.3 Jurisdicción universal sobre el genocidio.....	40
3.4 Jurisdicción universal sobre crímenes contra la humanidad.....	42
3.5 Jurisdicción universal sobre otros crímenes de trascendencia internacional.....	43
4. EL PRINCIPIO DE JURISDICCIÓN UNIVERSAL EN LA LEGISLACIÓN Y LA PRÁCTICA JUDICIAL COMPARADA.....	45
4.1 Bélgica.....	46
4.2 Estados Unidos.....	47
4.3 Francia.....	47
4.4 Reino Unido.....	48
4.5 Suiza.....	49
5. LA REGULACIÓN DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL EN ESPAÑA.....	50
5.1 El principio de jurisdicción universal en la Ley Orgánica del Poder Judicial.....	50
5.2 Reformas y limitación de la jurisdicción universal en la LOPJ.....	50
5.3 La acción penal universal: referencia a la legislación procesal española.....	50
5.4 Los conflictos jurisdiccionales.....	51
5.5 La inmunidad de los representantes estatales.....	53
6. APLICACIÓN DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL POR LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES.....	55
6.1 Los «Juicios de Madrid»: casos Scilingo, Cavallo y Pinochet.....	56
6.2 Caso Guatemala.....	57
6.3 Caso Couso.....	59
6.4 Caso Tíbet.....	60
6.5 Caso Falun Gong.....	61
6.6 Caso Vuelos ilegales de la CIA.....	62
6.7 Caso Sahara.....	63
6.8 Caso Ruanda.....	64
6.9 Caso Mathausen.....	65
6.10 Caso Gaza.....	66
7. JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA.....	
7.1 Introducción.....	66
7.2 La crisis del principio de jurisdicción universal en España.....	67
7.3 Las presiones diplomáticas de Israel, China y Estados Unidos.....	68
7.4 La abrogación de iure del principio de jurisdicción universal.....	70
7.5 Críticas y motivaciones políticas del proceso de reforma.....	72
8. CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFÍA.....	79

LA NACIONALIDAD ALEMANA Y LOS MOVIMIENTOS DEMOGRÁFICOS ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA	85
<i>Carlos Sánchez Velasco</i>	
RESUMEN.....	89
INTRODUCCIÓN	91
1. MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA..	92
1.1 Del Renacimiento al siglo XIX	92
1.2 Siglo XIX. España y Alemania durante las grandes migraciones.....	94
1.3 Primera mitad del siglo XX. Restricción de la inmigración en España y Alemania	95
1.4 Alemania, España y los sefardíes	98
1.5 Alemania y España en el nuevo modelo migratorio tras la Segunda Guerra Mundial	100
1.6 Elementos conceptuales de las nuevas migraciones internacionales	101
1.7 Saldo migratorio reciente de Alemania y España	103
1.8 Países de destino de la emigración alemana	103
1.9 ¿Turistas o residentes?	104
1.10 La política alemana de inmigración	106
1.11 El caso de las segundas generaciones en Alemania y en España....	109
2. ADQUISICIÓN, PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ALEMANA	112
2.1 La nacionalidad como construcción histórica.....	112
2.2 La concepción alemana de la nacionalidad	116
2.3 El sistema de nacionalidad en la R.F.A.	120
2.3.1. Nacionalidad de origen.....	122
2.3.2. Opción	124
2.3.3. Carta de naturaleza	125
2.3.4. Doble nacionalidad	126
2.3.5. Pérdida de la nacionalidad	126
3. CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	133
LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS - DE LA DECLARACIÓN TRANSATLÁNTICA A NUEVOS MARCOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE RETOS MUNDIALES. EL PAPEL DE LA OPIIÓN PÚBLICA	139
<i>Ileana Daniela Șerban</i>	
RESUMEN.....	141
I. Introducción y argumento.....	143

	Página
II. Metodología.....	145
III. Las relaciones transatlánticas.....	147
A. Imagen general sobre las relaciones transatlánticas.....	147
B. Un sistema de valores comunes.....	155
C. La cooperación en materia de seguridad.....	157
D. La cooperación en el ámbito económico.....	165
E. La cooperación en otros ámbitos.....	170
IV. La opinión pública y la cooperación transatlántica.....	175
A. El papel de la opinión pública en la política exterior.....	175
B. La opinión pública transatlántica.....	179
V. Conclusiones.....	191
A. El imaginario colectivo transatlántico.....	191
B. El futuro de la Unión Europea y el papel de la cooperación transatlántica.....	193
C. Consideraciones finales.....	194
 BIBLIOGRAFÍA.....	 197
 ANEXOS.....	 202
 LA TEORÍA DEL ‘CRECIENTE CHIÍ’ A LA LUZ DE LA PRIMAVERA ÁRABE EN EL MASHREK. IRÁN, ARABIA SAUDÍ Y TURQUÍA: LUCHA POR LA HEGEMONÍA REGIONAL.....	 203
<i>Helena Fernández López</i>	
 AGRADECIMIENTOS.....	 207
 RESUMEN.....	 209
 INTRODUCCIÓN.....	 211
 PARTE 1: EL DISCURSO SECTARIO EN ORIENTE MEDIO.....	 213
El nacimiento y formación del discurso del «creciente chií».....	213
<i>La instrumentalización de la cuestión religiosa.....</i>	<i>220</i>
 PARTE 2: LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA.....	 223
Irán-Arabia Saudí: ¿la nueva Guerra fría?.....	223
<i>Un actor clave en la contienda: EEUU en el Golfo.....</i>	<i>224</i>
<i>La cuestión energética y la cuestión confesional.....</i>	<i>226</i>
<i>La batalla por el liderazgo islámico.....</i>	<i>228</i>
<i>El chiísmo dentro de la política exterior iraní.....</i>	<i>231</i>
Turquía: los genes del Imperio en la nueva política exterior turca.....	233
<i>La piedra angular: «Cero problemas con los vecinos».....</i>	<i>235</i>
<i>Irán-Turquía: una relación pragmática.....</i>	<i>235</i>
El guión previsto de Arabia Saudí e Irán frente a la Primavera Árabe.....	236

	Página
PARTE 3: INFLUENCIA Y PODER DURO.....	239
Turquía.....	240
<i>Límites de la influencia turca.....</i>	241
<i>Turquía en Siria: ¿el final del «soft power»?.....</i>	242
<i>Interdependencia energética.....</i>	247
Arabia Saudí.....	248
<i>La utilización de la cuestión confesional: el caso de Bahréin.....</i>	250
Irán.....	253
<i>Del entusiasmo inicial a la defensa del principal aliado.....</i>	257
<i>Interdependencia energética.....</i>	261
<i>Líbano.....</i>	263
CONCLUSIÓN.....	265
BIBLIOGRAFÍA.....	267
LA INMIGRACIÓN CHINA EN ESPAÑA.....	275
<i>Emilia Celemín Redondo</i>	
DEDICATORIA.....	277
RESUMEN.....	279
INTRODUCCIÓN.....	281
I.—PANORAMA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA.....	283
1.1. Etapas del fenómeno migratorio.....	284
1.2. Actualidad y cifras.....	286
1.3. Política española de inmigración.....	289
1.4. Actitudes generales de los españoles hacia la inmigración.....	291
II.—CARACTERÍSTICAS DE LA INMIGRACIÓN CHINA.....	293
2.1. Pautas generales.....	293
a. China, país de emigración.....	293
b. La inmigración china como diáspora.....	294
c. El modelo de inmigración chino: las redes familiares.....	296
d. El nacionalismo chino.....	297
e. Asociacionismo y organización de los chinos de ultramar.....	298
<i>El movimiento asociativo en España.....</i>	298
2.2. Breve historia de la inmigración china en España y Europa.....	300
III.—ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES.....	303
3.1. Orígenes y causas de la inmigración.....	304
3.2. Características socio demográficas.....	307
3.3. Mujeres chinas en España.....	308

	Página
a. Empresarias.....	310
b. Madres.....	312
3.4. Segunda generación de chinos en España.....	313
a. Situación general.....	314
b. Colegios chinos.....	316
c. El estereotipo del estudiante modelo.....	317
IV.—ASPECTOS ECONÓMICOS.....	319
4.1. Efectos de la inmigración en la economía.....	320
4.2. Empresariado étnico y transnacionalismo económico.....	321
4.3. Actividades económicas de la comunidad china.....	324
a. El empresariado como modo de vida.....	326
b. La empresa familiar.....	327
c. Sectores económicos y dispersión geográfica.....	328
<i>El caso Mulaya</i>	330
4.4. Ética del trabajo y protocolo empresarial.....	331
4.5. Empresariado asiático e internacionalización de la economía española.....	333
V.—IMAGEN E INTEGRACIÓN DE LOS CHINOS EN ESPAÑA.....	334
5.1. Imagen de los chinos en España.....	335
5.2. Prejuicios y medios de comunicación.....	337
5.3. Integración de los chinos en España.....	339
5.4. Asociaciones y acciones integradoras.....	341
CONCLUSIONES.....	344
BIBLIOGRAFÍA.....	347

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL
Y LAS REPERCUSIONES DE SU APLICACIÓN
EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA**

DAVID GIRÓN BÉJAR

*A mis padres y a mi hermano por su apoyo cuando decidí
adentrarme en el apasionante estudio de la diplomacia
y las relaciones internacionales*

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento a los profesores de Derecho Internacional Público de la Escuela Diplomática, a Concepción Escobar, a Antonio Pastor, a Nila Torres y a Fernando Val por sus clases magistrales y prácticas de Derecho Internacional Público que han sido valiosísimas para la redacción de esta memoria; a mis profesores de Derecho Penal y Política Criminal de la Universidad Pompeu Fabra, María Teresa Castiñeira, Mariona Llobet y Ramón Ragués, por iniciarme en el estudio del Derecho Penal Internacional; a mi coordinador de intercambio de la Facultad de Derecho, Josep Capdeferro, por su apoyo y sus opiniones tan acertadas en momentos de duda; a mis compañeros, y ante todo amigos, del máster, por haber compartido este año y haber estado ahí en los momentos críticos; a mis amigos y familiares, por su apoyo, comprensión y mensajes de ánimo a lo largo de los últimos meses del máster.

RESUMEN

En el presente trabajo pretendemos analizar la evolución legislativa y jurisprudencial respecto al ejercicio de la jurisdicción universal en España y la influencia que ello ha tenido en la política exterior española. Para cumplir nuestro objetivo, analizamos el concepto de jurisdicción universal, la regulación convencional en Derecho Internacional, el concepto de crímenes internacionales y su tipología, la práctica de los tribunales en cinco Estados, los casos más destacados de la jurisprudencia española y las repercusiones del ejercicio de la jurisdicción universal en la política exterior de España.

La metodología utilizada para la realización de este trabajo consiste en el análisis de casos y la extracción de conclusiones por el método deductivo. También se ha seguido la metodología comparativa, analizando la práctica de diferentes Estados y su relación con la de los tribunales españoles. Todo ello nos ha permitido llegar a una serie de conclusiones que se analizan con detalle en el trabajo. Apuntamos a grandes rasgos que la hipótesis inicial de este trabajo se basaba en considerar que actualmente los Estados tienden a restringir el ejercicio de la jurisdicción universal como consecuencia de la afectación que ésta implica en sus relaciones diplomáticas.

La hipótesis inicial de la que partíamos se ha visto confirmada en la mayoría de casos, como el belga o el español, pero en otros Estados, como Suiza, no solo no se está restringiendo la práctica de la jurisdicción universal, sino que se ha extendido su alcance con la última reforma legislativa. Así, una de las conclusiones principales del trabajo es que efectivamente algunos Estados, como Bélgica y España, están restringiendo el uso de la jurisdicción universal por presiones diplomáticas. Por tanto, con este trabajo, el lector se adentrará en el estudio de la jurisdicción universal, situando el contexto histórico y jurídico en el que se enmarca, analizando la regulación internacional y española, así como la práctica jurisprudencial en derecho comparado y de nuestros tribuna-

les, para finalmente comprender las repercusiones que se derivan del ejercicio de la jurisdicción universal para la política exterior española y la relación insoluble y, a la vez, antagónica que existe entre una y otra. Todo ello ha llevado al legislador español, por presiones diplomáticas, a reformar el alcance de este principio.

ABREVIATURAS

AN	Audiencia Nacional.
ATS	Auto del Tribunal Supremo.
CDI	Comisión de Derecho Internacional.
CPI	Corte Penal Internacional.
DPI	Derecho Penal Internacional.
ECPI	Estatuto de la Corte Penal Internacional.
ETPIR	Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.
ETPIY	Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.
JCI	Juzgado Central de Instrucción.
LECRim.	Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LEOMF	Ley 50/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
LOCCPI	Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
Rec. des Cours	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TOL	Tirant On Line - Base de datos de jurisprudencia de Tirant lo Blanch.
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

INTRODUCCIÓN

El Derecho Internacional contemporáneo concibe la jurisdicción universal como un principio propio de su ordenamiento jurídico. El empoderamiento del ser humano a partir de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la dinámica de humanización¹ de las relaciones internacionales, ha convertido a las personas en partícipes de la vida internacional. Esta humanización ha comportado también, como una de sus características más destacadas, la afirmación de la responsabilidad penal internacional de los individuos, lo que ha permitido el renacimiento del ejercicio de la jurisdicción universal por parte de los tribunales nacionales para la persecución y enjuiciamiento de los crímenes más abominables que afectan a la Comunidad Internacional perpetrados por dictadores, juntas militares y desalmados altos cargos políticos.

El principio de jurisdicción universal permite atribuir, conforme al Derecho Internacional, la competencia jurisdiccional sobre los crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad) a los jueces y tribunales de cualquier Estado, incluidos los tribunales del Estado en los que se encuentra el presunto autor del crimen internacional o terceros Estados ajenos a los hechos, para conocer y enjuiciar actos penales cometidos en cualquier lugar del mundo y con independencia de la nacionalidad del presunto autor. Sus orígenes doctrinales se remontan al siglo XVI y a la formulación de HUGO GROCIO, preocupado por la necesidad de reprimir delitos cometidos en espacios no sometidos a jurisdicción estatal, principalmente, el delito de piratería en alta mar que afectaba a las relaciones comerciales y a la seguridad internacional.

En la actualidad, el principio de jurisdicción universal ha evolucionado y su ejercicio no se circunscribe únicamente a los delitos de piratería en alta mar, sino que su alcance se ha extendido, a través de diversas manifestaciones, al enjuiciamiento de los crímenes más odiosos cometidos por personas que, en otras

¹ MONCADA, A. (2006), *Para entender la globalización*, Valencia, UNESCO.

circunstancias, quedarían impunes frente a las violaciones más graves de las normas de *ius cogens* que protegen internacionalmente a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional humanitario. Esta extensión, con la progresiva desaparición de la radical distinción entre delitos nacionales e internacionales, está permitiendo la creación de espacios más amplios de jurisdicción para el enjuiciamiento de dichos crímenes contra la humanidad, permitiendo así evitar los espacios de impunidad.

Sin embargo, estos espacios más amplios de jurisdicción, a través de los jueces y tribunales nacionales, a pesar de su extraordinaria proyección en la escena internacional y la gran resonancia política de los casos enjuiciados, están afectando también a las relaciones diplomáticas entre los Estados. No son infrecuentes las presiones de las grandes potencias para que los Estados que ejercen la jurisdicción universal introduzcan limitaciones en el ejercicio o incluso archiven causas abiertas al ver amenazadas las relaciones políticas y económicas entre el Estado que está enjuiciando y el Estado donde se perpetraron los presuntos hechos delictivos. Por ese motivo, estamos asistiendo a un proceso de limitación más o menos acelerado del principio de jurisdicción universal del que España no es ajena.

En España, el caso Pinochet quizá constituya la mejor representación de lo que significó el inicio del ejercicio de la jurisdicción universal por parte de nuestros tribunales. El devenir de la causa, no sin grandes impedimentos, llevó a solicitar la extradición del general Augusto Pinochet al Reino Unido y al inicio de un proceso conjunto sobre los crímenes cometidos en Argentina y Chile, en los llamados «Juicios de Madrid». Estos juicios sentaron las bases del apasionante recorrido jurisprudencial y legal que ha experimentado la jurisdicción universal en España y que ha llevado a la apertura de causas contra altos cargos guatemaltecos en el caso Guatemala, contra dirigentes chinos en el caso Tíbet, contra militares estadounidenses por ataques a civiles en Irak e incluso contra dirigentes israelíes por ataques contra la población civil perpetrados en la Franja de Gaza. Todos estos, entre otros casos, son objeto de estudio del presente trabajo.

1. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ANTECEDENTES DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL

1.1 Introducción

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, los Estados han dejado de ser sujetos exclusivos del Derecho Internacional y los individuos han empezado a adquirir protagonismo con el surgimiento de los Derechos Humanos como principio inspirador del orden internacional contemporáneo, junto al ya clásico principio de

soberanía. En este sentido, DIEZ DE VELASCO², destaca la consideración del individuo y de su dignidad «como un valor autónomo de la Comunidad Internacional que se convierte en sujeto protegible en sí mismo por el DI contemporáneo». Por su parte, PASTOR RIDRUEJO³ considera que el Derecho Internacional contemporáneo tiene un *acusado carácter humanista y social*, «se interesa así por lo pronto de la protección de los derechos fundamentales del hombre (...) y por la suerte de los pueblos, poniendo las bases jurídicas para su autodeterminación y sentando los principios y cauces para el desarrollo integral de los pueblos e individuos».

Los Derechos Humanos y, en concreto, la dignidad humana se convierten en objeto de protección supranacional⁴ y, por tanto, toda la Comunidad Internacional está obligada a respetarlos y garantizarlos. En el plano jurisdiccional, esta garantía se refleja en la previsión en las legislaciones nacionales de los tipos penales que atentan contra el núcleo duro de los DD.HH. (v.g. la vida, la libertad o la integridad física) y la creación de un sistema de recursos efectivos y eficaces a disposición de los ciudadanos ante una eventual violación de sus derechos⁵. Se suscitan, por tanto, múltiples cuestiones en torno al reconocimiento de la persona humana como actor, también privilegiado, de las relaciones internacionales y, por ende, como eventual destinatario de los principios y las normas que emanan del ordenamiento jurídico internacional.

La cuestión de la jurisdicción universal se puede enfocar desde este nuevo papel que le corresponde a la persona humana en el plano de las relaciones internacionales. De ahí podemos comprobar, en toda su amplitud, los efectos que se producen con la focalización del ser humano en el orden internacional. Por un lado, en el ámbito internacional, se acepta pacíficamente que los Estados tienen la obligación de enjuiciar, en el lugar de comisión de los crímenes internacionales, a los presuntos responsables de tales hechos, reconociéndose, por tanto, la responsabilidad internacional del individuo, de forma que no solo los Estados son entes a los que se les puede exigir la responsabilidad internacional, sino que los individuos también pueden responder conforme al Derecho Internacional ante los órganos y tribunales internacionales.

Por otro lado, encontramos la práctica de la jurisdicción universal⁶ que permite a terceros Estados ajenos al lugar de comisión de los hechos el enjuiciamiento

² DIEZ DE VELASCO, M. (2011), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos.

³ PASTOR RIDRUEJO, J.A. (2011), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

⁴ BOTERO, C./GUZMÁN D. (2007), *El sistema de los derechos. Guía práctica del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos*, Bogotá, DeJuSticia.

⁵ Los Estados tienen una doble obligación: por un lado, el deber de respetar, asegurar y proteger a sus ciudadanos y, por otro, el deber de garantía de sus derechos, que se concreta en recursos efectivos, sanciones y reparación.

⁶ Esta cuestión constituye el objeto principal de nuestro trabajo de investigación, por lo que tendremos ocasión de analizar y debatir la misma a lo largo de estas páginas

de conductas del injusto penal internacionalmente reprochables. Este principio de persecución universal de los crímenes internacionales (crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad) deriva de la protección de bienes jurídicos internacionales que afectan a toda la C.I. y que, por tanto, obliga a todos los Estados a la persecución de sus presuntos autores. Esta puesta en práctica de la jurisdicción universal tiene como beneficiario último al individuo, al encargar a los órganos estatales la investigación, persecución y castigo de los autores de delitos internacionales. Como es obvio y, tendremos ocasión de analizar en este trabajo, esta práctica no está exenta de cuestionamiento por parte de algunos sectores jurídicos, políticos y sociales al suponer un quebrantamiento de los tradicionales principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos.

1.2 Soberanía y jurisdicción

La *soberanía*⁷ se ha concebido tradicionalmente como el atributo jurídico-político esencial del Estado de la que se derivan las facultades de prescribir, sentenciar y hacer cumplir. Estas facultades inherentes a la soberanía reciben el nombre de *jurisdicción*. En el sistema post westfaliano, con un Derecho Internacional centrado en los Estados y asentado sobre la base de la soberanía, las facultades *jurisdiccionales* han sido reservadas a los Estados. De ahí que el ejercicio de la jurisdicción penal nacional ha estado históricamente vinculado, si no limitado, al territorio de un Estado y, por extensión, al territorio bajo su dominio y control en base a prerrogativas soberanas *de facto* o *de iure*.

La soberanía y la facultad de prescripción o jurisdicción prescriptiva se encuentran ligadas de forma inseparable; en cambio, la jurisdicción para sentenciar y hacer cumplir lo dictado son facultades que no necesariamente se encuentran vinculadas a la soberanía. La limitación de la facultad prescriptiva responde a la necesidad de evitar conflictos jurisdiccionales entre los Estados y, por ende, la inestabilidad del orden jurídico internacional. De ahí que vincular la jurisdicción al territorio, aunque permitiendo la extensión extraterritorial en base a nexos jurídicos válidos, es la forma más efectiva de alcanzar la estabilidad del orden jurídico internacional.

Por definición, la jurisdicción tiene una proyección en el espacio⁸ limitada al propio territorio⁹ del Estado. Este es precisamente el punto de partida del

⁷ El principio de la soberanía territorial en las relaciones interestatales tiene su origen en la Paz de Westfalia de 1648 que ponía fin a la «Guerra de los Treinta Años» en Alemania y a la «Guerra de los Ochenta Años» entre España y los Países Bajos. Fue sin duda, un hito histórico, que supuso la obtención del monopolio de la autoridad política sobre el territorio

⁸ Para un análisis sobre la cuestión, *Vid* MENDOZA CALDERON, S. (2007), «La aplicación de la ley penal en el espacio: la trascendencia del principio de jurisdicción universal», en: *Revista General de Derecho Penal*, n.º 7, mayo de 2007.

⁹ KELSEN, H. definió el territorio como «el espacio al que se limita la validez del orden jurídico del Estado» en: VILAJOSANA J. M. (2007), *Identificación y justificación del derecho*, Barcelona, Marcial Pons.

principio de territorialidad que acoge nuestro derecho y en virtud del cual el derecho penal español es aplicable a los hechos delictivos cometidos dentro del territorio español¹⁰. El fundamento del principio de territorialidad se debe al interés del Estado por mantener el orden público dentro del territorio en el que ejerce soberanía¹¹.

Sin embargo, junto al principio de territorialidad, existen otros principios que permiten aplicar el derecho penal español a hechos cometidos fuera del territorio español, a saber, el **principio de personalidad** que permite aplicar el derecho penal español en ciertos casos a españoles que delinquen en el extranjero, y el **principio real o de protección** que permite aplicar nuestro derecho penal a hechos cometidos en el extranjero contra bienes jurídicos que se considera necesario proteger frente a los ataques extranjeros.

Junto a los principios de territorialidad, personalidad y real o de protección, encontramos el principio objeto de nuestro trabajo: el **principio de derecho universal** (o **principio universal**) que permite la aplicación del derecho penal español a ciertos delitos que lesionan bienes supranacionales con independencia del lugar de comisión o de la nacionalidad del autor. Se configura, por tanto, no como excepción al principio de territorialidad, sino como una extensión del mismo, siendo un principio informador de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados, en nuestro caso, España, para la persecución de los crímenes internacionales.

1.3 El concepto de jurisdicción universal

Podemos definir la jurisdicción universal¹² como aquel título de jurisdicción extraterritorial en materia penal que permite atribuir a los jueces y tribunales de un Estado, incluido el Estado en el que se encuentra el presunto autor del delito, la competencia para el conocimiento del delito con independencia del lugar de comisión del mismo y de la nacionalidad de su autor. Se trata, por tanto, de la posibilidad de que un Estado pueda someter a sus propias leyes unos hechos respecto a los cuales carece de un vínculo de conexión y la atribución

¹⁰ Art. 8.1 CC: «Las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español». Art. 23.1 LOPJ «En el orden penal corresponderá a la jurisdicción española el conocimiento de las causas por delitos y faltas cometidos en territorio español».

¹¹ MIR PUIG, S. (2011), *Derecho Penal. Parte general*, Barcelona, Editorial Reppertor.

¹² El principio de jurisdicción universal también se conoce con otras denominaciones: principio de justicia universal, principio de justicia penal universal, principio de derecho mundial o cosmopolita, principio universal, principio de derecho universal, e incluso, aunque pueda inducir a error acerca de su alcance y contenido, principio de justicia internacional.

a sus tribunales de la competencia, limitada o no, para conocer de los mismos. DE LA PRADELLE¹³ lo define en estos términos:

«La competencia penal de una jurisdicción nacional se considera «universal» cuando se extiende, en principio, a hechos cometidos en cualquier lugar del mundo y por cualquier persona; siempre que, por tanto, un tribunal que no tiene competencia en virtud de los criterios ordinarios —ni el criterio de la nacionalidad de la víctima ni del presunto autor, ni el criterio de localización de un elemento constitutivo de infracción, ni el criterio de afectación a los intereses fundamentales del Estado— pueda conocer de los hechos cometidos por extranjeros, en el extranjero o en un espacio sin soberanía estatal».

Los Principios de Princeton¹⁴ sobre la Jurisdicción Universal de 2001 definen el principio de jurisdicción universal así:

«Se entiende por jurisdicción universal una jurisdicción penal sustentada exclusivamente en la naturaleza del delito, prescindiendo del lugar en que este se haya cometido, la nacionalidad del autor presunto o condenado, la nacionalidad de la víctima o cualquier otro nexo con el Estado que ejerza esa jurisdicción».

Los Principios de Bruselas¹⁵ contra la impunidad y por la justicia internacional, adoptados en marzo de 2002 definen el principio de jurisdicción universal como sigue:

1.4 Fundamento de la jurisdicción universal

El principio de jurisdicción universal encuentra su fundamento en la posición de garante que ostenta cada Estado para proteger los intereses de carácter supranacional que afectan a toda la comunidad internacional. Es un instrumento de solidaridad internacional que posibilita la persecución y enjuiciamiento de los crímenes más graves que afectan y ofenden a toda la comunidad internacional.

El párrafo 6.º del preámbulo del Estatuto de la Corte Penal Internacional (ECPI) establece que «*es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales*», se trata, por tanto, de una obligación *erga omnes* y no solo de los Estados parte. Así, cuando un Estado ejerce la jurisdicción universal, está actuando como delegado o representante de

¹³ DE LA PRADELLE, G. «*La compétence universelle*», en: ASENSIO, H. DECAUX, E. Y PELLET, A (dir) (2000), *Droit International Pénal*, París, Pedone, pág. 905 (traducción propia).

¹⁴ Los Principios de Princeton fueron elaborados por un conjunto de juristas en dicha universidad norteamericana en 2001. La versión española del texto ha sido distribuida de forma oficial por la Asamblea General de Naciones Unidas, Doc. UN A/56/677 (2001).

¹⁵ Los Principios de Bruselas fueran adoptados por el «Grupo de Bruselas para la Justicia Internacional». Traducción propia.

la Comunidad Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes más graves e intolerables, actúa como una *actio popularis* contra personas que tienen la consideración *hostes humani generis*¹⁶.

El ejercicio de la jurisdicción universal encuentra también su fundamento en la satisfacción de la tutela judicial a las víctimas y la lucha contra la impunidad. Al desplegar sus efectos el principio de jurisdicción universal, la sensación de impunidad se desvanece¹⁷.

MARTÍNEZ RIVAS,¹⁸ con motivo de la reforma operada, en 2009 al principio, de jurisdicción universal, apunta tres cuestiones que deberían tenerse en cuenta a la hora de justificar y fundamentar el principio de jurisdicción universal.

a) *Bien jurídico universal*. Las conductas de extrema gravedad que tipifican los delitos previstos en el art. 23.4 LOPJ dañan a los intereses comunes de todos los Estados y, por tanto, su comisión tiene repercusiones en todo el planeta¹⁹, sea quien sea el autor y/o las víctimas y con independencia del lugar de comisión y de la nacionalidad o residencia de autores y/o víctimas. El hecho de que tales delitos tengan efectos en España, justifica que los tribunales penales españoles puedan y deban intervenir ante estas conductas de extrema gravedad (*Auto del Tribunal Supremo, Sala Segunda, de 2 de julio de 2009. Ponente: Saavedra Ruiz [Referencia: TOL.1.643.238]* sobre abordaje en aguas internacionales para perseguir el delito de tráfico ilegal e inmigración clandestina de personas).

1.5 Antecedentes históricos y evolución del principio de jurisdicción universal

Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de los antecedentes históricos del principio de jurisdicción universal que excedería los propósitos de este trabajo, apuntaremos aquí de forma sucinta, algunos de los autores y hechos más relevantes que han contribuido al desarrollo y consolidación del principio. La doctrina sitúa los antecedentes científicos de la jurisdicción universal en los si-

¹⁶ Enemigos de la Comunidad Internacional.

¹⁷ Este es el efecto de prevención general al que se refería BECCARIA al manifestar que la mejor forma de prevenir el delito reside en «*la persuasión de no encontrar lugar sobre la tierra en el que el crimen haya de quedar impune*». BECCARIA, C. (1968), *De los delitos y de las penas*, Madrid, Alianza.

¹⁸ MARTÍNEZ RIVAS, F. (2010), «Notas de urgencia sobre el principio de justicia universal y la reforma del art. 23.4 de la LOPJ por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre», en: Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2010), vol. 2, nº 1, pp. 362-363.

¹⁹ Son «bienes jurídicos de los que es titular la Comunidad Internacional en su conjunto» dispone la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina.

glos XVI y XVII²⁰, principalmente en las obras de FRANCISCO DE VITORIA, DIEGO DE COVARRUBIAS, FRANCISCO SUÁREZ y HUGO GROCIO.

En el Siglo de Oro español, COVARRUBIAS justificó el principio universal defendiendo la extraterritorialidad absoluta de la ley penal²¹. SUÁREZ, por su parte, apunta como primeras calificaciones de conductas constitutivas de crímenes contra el *ius gentium* a la prohibición de la esclavitud de los prisioneros de guerra en el *III Concilio de Letrán* (1179). Sin embargo, el primer autor al que se le puede atribuir la manifestación doctrinal del principio universal es a GROCIO²²:

«[t]ambién debe saberse que los reyes, y aquellos que tienen un poder igual al de los reyes, tienen el derecho de infligir penas no sólo por las injusticias cometidas contra ellos y sus súbditos, sino aun por aquellos que no los afectan particularmente, y que violan hasta el exceso el derecho de la naturaleza o de gentes, respecto de cualquiera que sea [el autor de los excesos]». ²³

Entre los siglos XVI-XVII y la Segunda Guerra Mundial, se consolida la aparición de crímenes internacionales y emergen las primeras manifestaciones del principio de justicia universal: el bandolerismo, los crímenes de guerra, la piratería, el tráfico de esclavos, los crímenes contra la humanidad, el genocidio, la tortura y el *apartheid*. La influencia de la Iglesia católica durante la Edad Media comporta la aparición de diferentes normas que debían observarse en los conflictos armados, pero es a partir del siglo XIV cuando el *ius militare* se incorpora al *ius gentium* y se fundamenta el ejercicio de la jurisdicción universal por la gravedad de los crímenes de guerra²⁴ que violaban un código universal y no gozaban de un sistema judicial adecuado en el lugar en el que se cometían.

²⁰ Otros penalistas como ANTÓN ONECA o JIMÉNEZ DE ASÚA sitúan el origen del principio de jurisdicción universal en el siglo VI, en el *Código Justiniano*, al establecer la competencia de los tribunales en el lugar de comisión del delito o en el de detención del culpable. Incluso otros autores (GARRAUD) sitúan el principio ya en las *Sagradas Escrituras* (Génesis IV, versículos 13 y 14, en las palabras de Caín a Yahveh).

²¹ También la Escuela del Positivismo italiano defendió con fervor el principio de jurisdicción universal (FERRI y FLORIÁN).

²² Jurista holandés, experto en derecho natural y considerado uno de los fundadores del Derecho Internacional.

²³ GROCIO, H., (1998), *De iure Belli ac Pacis*, Libro III. La traducción del latín está tomada de SCHIFFRIN, L. (1998), «Pro Jure Mundi», *Revista Jurídica de Buenos Aires, La Ley*, I-II, Buenos Aires, pág. 22.

²⁴ El crimen de guerra está contemplado en el mayor número de convenios. Actualmente, los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de sus dos Protocolos Adicionales conforman el llamado «Derecho de Ginebra», aunque se discute si contienen específicamente el ejercicio de la jurisdicción universal o un mandato a los Estados para que incluyan en sus legislaciones el título de jurisdicción universal (esta última opción está admitida, en todo caso, por la doctrina). En su tenor literal, el art. 146 del IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, dispone:

«Artículo 146. Sanciones penales. I. Generalidades.

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a tomar todas las oportunas medidas legislativas para determinar las adecuadas sanciones penales que se han de aplicar a las personas que hayan cometido, o

El delito de piratería, tan de actualidad²⁵ como en los viejos tiempos, está considerado históricamente como el fundamento y origen consuetudinario del principio de jurisdicción universal. En los siglos XVI y XVII, los Estados empiezan a luchar contra la piratería en alta mar y a considerar a los piratas como *hostis humani generis* y a ejercer la jurisdicción extraterritorial por los delitos de piratería cometidos en alta mar. Uno de los principales aspectos que determinó el recurso a este criterio fue que el lugar de comisión del delito de piratería, generalmente alta mar, ocurre en un espacio en el que los Estados carecen de competencia jurisdiccional²⁶. Para facilitar la lucha contra estos delitos, se permite a los Estados, en virtud del principio de jurisdicción universal, capturar y castigar a los piratas.

2. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL CONVENCIONAL

2.1 El Derecho Penal Internacional

El Derecho Penal Internacional (DPI) es una disciplina que ha evolucionado desde sus orígenes en 1820 cuando BENTHAM utilizó por primera vez el término en sus *Principios*²⁷ para referirse a la solución de problemas de aplicación de la ley penal interna en el espacio.

En la actualidad, el DPI se define con los elementos normativos propios del concepto de derecho penal, al que se le añade el calificativo de internacional. Para AMBOS sería el «conjunto de normas jurídicas internacionales que imponen consecuencias jurídicas de carácter penal»²⁸. TRIFFTERER lo define como «el conjunto de normas jurídicas internacionales de naturaleza penal que a una determinada conducta —el delito internacional— vincula determinadas consecuencias jurídicas reservadas característicamente al derecho penal y que son aplicables como tales directamente»²⁹.

dado orden de cometer, cualquiera de las infracciones graves contra el presente Convenio definidas en el artículo siguiente:

Cada una de las Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad. Podrá también, si lo prefiere, y según las condiciones previstas en la propia legislación, entregarlas para que sean juzgadas por otra Parte Contratante interesada, si ésta ha formulado contra ella cargos suficientes (...).

²⁵ v.g. En 2009 la Audiencia Nacional, en ejercicio de la jurisdicción universal, conoció el caso *Alakrana* por delitos de piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves.

²⁶ No obstante, gran parte de la doctrina considera que, en realidad, se trataba de una extensión territorial del Estado del buque cuyo pabellón enarbolaba y no se vincula la piratería con el ejercicio de la jurisdicción universal hasta el siglo XIX.

²⁷ Existe unanimidad en indicar que el filósofo inglés BENTHAM fue el primero en acuñar el concepto de DPI. La referencia al adjetivo *internacional* fue criticada por la doctrina, por incongruente al relacionar lo internacional con lo interno.

²⁸ AMBOS, K. (2006), *Temas de Derecho Penal Internacional y europeo*, Madrid, Marcial Pons, pp. 53

²⁹ Citado por AMBOS, *Ibidem*, pp. 53 y 54

De las anteriores definiciones se desprende que, a diferencia de los tipos penales del Derecho de Núremberg que pertenecen al Derecho Internacional, la idea de responsabilidad penal individual y su reprochabilidad pertenece al derecho penal: principio de responsabilidad penal directa individual conforme al Derecho Internacional³⁰. Así, todo crimen, para que pertenezca al DPI, requiere que la norma forme parte del Derecho Internacional, es decir, que el hecho describa los elementos del ilícito penal individualmente imputable y que sea punible conforme al Derecho Internacional o, indirectamente por remisión a las normas penales nacionales.

La definición del DPI tiene una vertiente objetiva y otra subjetiva. Desde el aspecto objetivo, sería el conjunto de normas, principios y valoraciones jurídicas internacionales en materia penal, que determinan el autor y la pena prevista en una norma internacional y/o en una norma de derecho interno como legítima consecuencia³¹. Y, en el aspecto subjetivo, el DPI es directamente aplicable por los tribunales supranacionales, híbridos, mixtos, internacionalizados y tribunales nacionales por aplicación de la jurisdicción universal, aunque los tipos penales no hayan sido acogidos en las legislaciones internas.

2.2 Las fuentes del Derecho Penal Internacional

El Derecho Penal Internacional se distancia, en parte, del principio de legalidad propio del derecho penal interno. Para analizar este distanciamiento, partiremos de las fuentes del Derecho Internacional del art. 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, para determinar el catálogo de fuentes del DPI. El art. 38 ETIJ señala como fuentes del Derecho Internacional: los tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios generales reconocidos en el ámbito internacional. Como medios auxiliares, se prevé la jurisprudencia y la doctrina científica.

Los **tratados internacionales** de naturaleza penal, el llamado derecho convencional³², tienen gran importancia por ser fuente directamente constatable y, para determinados crímenes, por ser la constatación de la costumbre internacional. En función del número de Estados que hayan ratificado un determinado tratado internacional, podremos evidenciar la trascendencia del derecho

³⁰ AMBOS, *op. cit.* p. 52

³¹ Según la clásica formulación de VON LISTZ, F. en: *Tratado de Derecho Penal*, t. I, traducción de la 18ª edición alemana por QUINTILIANO SALDAÑA, 4ª Edición, Reus, Madrid, 1999, p. 5: «Conjunto de reglas jurídicas establecidas por el Estado, que asocian al crimen, como hecho, a la pena, como legítima consecuencia»

³² Son instrumentos convencionales destacados el Estatuto del Tribunal Penal Internacional; los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, los Estatutos de Núremberg y del Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente y los 4 Convenios de Ginebra, entre otros

consuetudinario que puede resultar aplicable a Estados que no hayan ratificado el convenio si hay una efectiva práctica estatal y un convencimiento de su obligatoriedad.

Las lagunas del derecho convencional son colmadas por el derecho consuetudinario. La costumbre tiene una gran importancia en el ámbito del Derecho Internacional. La definición de **costumbre internacional** la encontramos en el art. 38 ETIJ: «prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho». La doctrina iusinternacionalista distingue dos elementos coaligados: la práctica estatal repetida (la *consuetudo*) y el elemento formal o convencimiento de obligatoriedad jurídica de la conducta realizada (la *opinio iuris sive necessitatis*). La costumbre puede derivar de prácticas activas u omisivas³³. Las resoluciones de los tribunales internacionales en materia penal también forman parte de la costumbre internacional, aunque en el sistema de fuentes las decisiones judiciales se consideren fuente auxiliar.

Los **principios generales del derecho** también aparecen en el art. 38 ETIJ. En el ámbito del DPI, para que un principio sea reconocido como tal debe tener su origen en sistemas de todo el mundo o de normas nacionales comparadas. En ocasiones, los principios dan lugar a la costumbre internacional, pero, en todo caso, ambos son fuentes principales del DPI.

Por último, como fuentes auxiliares, encontramos la **jurisprudencia** y la doctrina científica de los **publicistas de mayor competencia de las distintas naciones**. Respecto a las decisiones de los tribunales internacionales anteriores a la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional, éstas permiten probar la existencia de las normas consuetudinarias y cumplen su función de fuente secundaria al ayudar a la interpretación de las normas. Las resoluciones de los tribunales penales internos también se pueden considerar fuente secundaria. Por último, respecto a la doctrina científica, destacan los informes y dictámenes del *Institut de Droit International*, la *International Law Association* y la *Association Internationale de Droit Pénal*.

2.3 El desarrollo convencional del DPI por las Naciones Unidas

El Derecho Penal Internacional contemporáneo se caracteriza por la extraordinaria proliferación de tratados internacionales de cooperación entre los Estados para la represión de determinados delitos de transcendencia internacional y, ante la ausencia de jurisdicciones penales internacionales, prevén el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales reconociendo o imponiendo, en determina-

³³ Expresamente reconocida la actitud omisiva en la Sentencia de 9 de septiembre de 1927 del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el clásico asunto *Lotus* (Francia c. Turquía)

dos casos, el principio de jurisdicción extraterritorial. En ocasiones, dichos tratados articulan mecanismos de prevención y represión, son los llamados *tratados de prevención y sanción*, en otras ocasiones, prevén disposiciones penales para exigir o facilitar el castigo de individuos responsables de ciertas infracciones, son *tratados con cláusulas penales*.

Teniendo en cuenta la gran variedad de tratados, es muy difícil cualquier intento de sistematización. Sin embargo, considerando el carácter esencialmente subsidiario del DPI, se puede realizar una clasificación *ratione materiae* de los convenios como la que propone SÁNCHEZ LEGIDO³⁴. Según el autor, podemos distinguir entre los tratados que se dirigen contra la **criminalidad oficial** y los que se refieren a la **criminalidad transnacional**.

Por un lado, la **criminalidad oficial** haría referencia a dos ámbitos bien diferenciados, pero estrechamente relacionados del Derecho Internacional Público contemporáneo, que son el Derecho Internacional humanitario³⁵ y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos³⁶. Consiste en la criminalización de los atentados más graves contra la dignidad humana, con independencia del autor, el lugar y el momento de comisión. Por otro lado, la **criminalidad transnacional** incluye hasta cuatro tipos de tratados: los de represión de la *piratería*³⁷; la *trata y explotación de seres humanos*³⁸; el *narcotráfico*³⁹ y la *delincuencia organizada transnacional*⁴⁰.

³⁴ SÁNCHEZ LEGIDO, Á. (2004), *Jurisdicción universal penal y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 58 y ss

³⁵ Dentro del derecho de los conflictos armados cabe citar, en el plano internacional, los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, (BOE de 23 de agosto de 1952; BOE de 26 de agosto de 1952; BOE de 5 de septiembre de 1952 y BOE de 2 de septiembre de 1952) el primero de los dos protocolos adicionales de 1977 (BOE de 26 de julio de 1989); el Convenio de la Haya sobre protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, de 14 de mayo de 1954 (BOE de 24 de noviembre de 1960) y el segundo protocolo de 26 de marzo de 1999 (BOE de 4 de marzo de 2004) y la Convención internacional de 4 de diciembre de 1989 contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (No ratificado por España)

³⁶ Cabe citar, en el plano internacional, la Convención de 9 de diciembre de 1948 para la prevención y sanción del delito de genocidio (BOE de 8 de febrero de 1969); la Convención de 30 de noviembre de 1973 sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid (No ratificado por España); la Convención de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1984 contra la tortura y otras penas o tratos crueles o degradantes (BOE de 9 de noviembre de 1987)

³⁷ Convención de Ginebra, de 29 de abril de 1958, sobre el alta mar (BOE de 27 de diciembre de 1971) y el Convenio de Naciones Unidas de 7 de octubre de 1982 sobre Derecho del Mar (BOE de 14 de febrero de 1997)

³⁸ Entre otros, Convenio de Nueva York, de 2 de diciembre de 1949, para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (BOE 25 de septiembre de 1962)

³⁹ Convención de Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1988, contra el tráfico ilícito de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas (BOE de 10 de noviembre de 1990)

⁴⁰ Convención de las Naciones Unidas, de 15 de noviembre de 2000, contra la delincuencia organizada transnacional (BOE de 29 de septiembre de 2003).

El **terrorismo internacional** se encuentra a medio camino entre la criminalidad oficial y los crímenes transnacionales. Con los crímenes del primer grupo, comparten la intencionalidad política y la implicación relativamente frecuente de otros Estados en la actividad terrorista. No obstante, al igual que con los crímenes transnacionales, se trata siempre de actos de organizaciones no estatales. En el caso de los convenios de terrorismo internacional distinguimos: los relativos a la seguridad de la navegación aérea; los tratados en materia de seguridad marítima; los relativos a personas que gozan de estatuto internacional y los que se refieren a ciertos actos de terrorismo y prácticas terroristas.

Sin embargo, en el plano universal, no existen convenios generales sobre terrorismo, que sí encontramos en los contextos regionales, como la Convención de la Organización de Estados Americanos, de 2 de febrero de 1971 para la prevención y la represión de los actos de terrorismo; el Convenio Europeo, de 27 de enero de 1977, para la represión del terrorismo; el Convenio, de 4 de noviembre de 1987, de la Asociación de Cooperación Regional del Sudeste Asiático, sobre la supresión del terrorismo, y la Convención, de 1 de julio de 1999, de la Conferencia islámica, para combatir el terrorismo internacional.

2.4 Formas facultativas y obligatorias de ejercicio de la jurisdicción universal

Los tratados y convenios internacionales que prevén la represión de los crímenes internacionales más graves y que se acaban de mencionar en el anterior apartado no regulan de igual forma los mecanismos para enjuiciar las conductas. Algunos tratados contemplan directa o indirectamente la jurisdicción universal, mientras que otros no prevén expresamente la jurisdicción universal. Entre estos últimos, destacan la Convención sobre genocidio de 1948, que prevé en su art. 6 la competencia obligatoria de la Corte Penal Internacional como alternativa a la jurisdicción universal; y la Convención relativa a la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena de 1949, que solo establece obligación de represión por vínculo territorial o nacionalidad activa, en virtud de los artículos 1, 2 y 9 del texto⁴¹.

En otros tratados, el ejercicio de la jurisdicción universal tiene carácter facultativo, es decir, se puede ejercer, sin que exista una obligación para ello. Esta previsión puede ser implícita o explícita. Aparece regulado de forma implícita en el art. 5 del Convenio sobre *apartheid* de 1973: se prevé el enjuiciamiento «por un tribunal competente de cualquier Estado Parte en la Convención que tenga jurisdicción sobre esas personas». De igual modo, en relación con la *piratería*,

⁴¹ En la Convención de 1949 se contempla la vieja cláusula en virtud de la cual «no se prejuzga la actitud de cualesquiera de las partes respecto a la cuestión general de los límites de la jurisdicción penal en Derecho Internacional» (art. 11), lo que abre la puerta al ejercicio de la jurisdicción universal.

se prevé en el art. 19 del Convenio de Ginebra de 1958 y en el art. 105 de la Convención de Jamaica de 1982 la posibilidad de enjuiciar por los tribunales del Estado del pabellón que ha apresado a los presuntos piratas en alta mar. Una previsión que se descarta, en relación con el *narcotráfico*, en el art. 108 del Convenio de 1982, y con la trata de esclavos, que obliga a los Estados parte a considerar como delito en su ordenamiento interno el transporte o intento de transporte de esclavos de un país a otro.

El carácter facultativo del ejercicio de la jurisdicción universal también se encuentra implícito frecuentemente en la cláusula insertada en la mayoría de tratados de DPI, en cuya virtud «no se excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de conformidad con el Derecho interno». Sin embargo, lo más habitual es que la jurisdicción universal aparezca en el marco de la obligación de enjuiciar o extraditar (*aut dedere, aut iudicare*) y esté condicionada a la presencia del presunto autor en el territorio del propio Estado (*iudex apprehensionis*). Según esta fórmula *aut dedere, aut iudicare*, puesto que en Derecho Internacional no existe una obligación absoluta de extraditar, para evitar la impunidad, el Estado de refugio vendría obligado a enjuiciar en caso de que deniegue la extradición. Aunque, en realidad, no existe una correlación automática entre jurisdicción universal y obligación de juzgar o extraditar.

2.5 La jurisdicción universal convencional en los derechos internos

La práctica convencional en materia de DPI ha tenido como corolario lógico la previsión en los derechos internos de los Estados del principio de jurisdicción universal. En los modelos dualistas, como la mayoría de Estados de la Commonwealth, se ha previsto expresamente el principio de jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico interno, ya que es necesaria la recepción interna de las normas convencionales para hacer efectiva su aplicación en sede nacional. Sin embargo, los sistemas monistas también han previsto expresamente el principio de jurisdicción universal, aunque en realidad solo exigen un acto interno de publicación de la norma convencional y no de transformación.

Esta previsión expresa puede responder al menos a tres razones: el hecho de que desde 1970 se imponga a los Estados la obligación expresa de instituir la jurisdicción universal si el sospechoso se encuentra en el propio territorio del Estado y decide o no puede extraditar; en segundo lugar, por el carácter meramente facultativo que hace necesario que el legislador nacional acepte esta «oferta de jurisdicción» y, en tercer lugar, porque el legislador decide mencionar la jurisdicción universal convencional dentro de los títulos de jurisdicción penal de su ordenamiento jurídico.

En los ordenamientos jurídicos adscritos al monismo, la jurisdicción universal está prevista a través de cláusulas generales de remisión en los códigos

penales, las leyes de procedimiento penal, la legislación de planta judicial o de ordenación del poder judicial. Se trata de cláusulas que operan de forma residual y se limitan a conferir competencia a los juzgados y tribunales cuando el convenio impone la jurisdicción universal con carácter obligatorio. Encontramos ejemplos de dichas cláusulas en el art. 6.9 del Código penal alemán (StGB)⁴² de 1987, en el artículo 64 del Código penal austríaco⁴³ o en el art. 7 del Código penal brasileño⁴⁴. En otros casos, y de forma más amplia, se reconoce a nivel nacional la jurisdicción universal para supuestos en los que los convenios solo prevén un ejercicio facultativo de la misma, *exempli gratia*, el art. 12.2 del Código penal azerí de 2000⁴⁵ o el art. 7 del Capítulo I del Código penal finlandés⁴⁶.

Por último, la jurisdicción universal convencional se reconoce también en las legislaciones nacionales a través de una referencia expresa al delito en particular. En los modelos monistas, se suelen incluir relaciones más o menos extensas de crímenes convencionales respecto a los que se reconoce o impone la jurisdicción universal, mientras que en los modelos dualistas, se realiza un reconocimiento individualizado en la norma específica de incorporación del tratado internacional. Son ejemplos de previsión expresa, la Ley belga de represión de las infracciones graves del Derecho internacional humanitario de 1993⁴⁷, la Ley neozelandesa de crímenes internacionales y del tribunal penal internacional de 2000⁴⁸ o el Código de procedimiento penal francés⁴⁹.

⁴² La Ley penal alemana se aplica en relación con «actos que, en virtud de un tratado internacional obligatorio para la República Federal Alemana, deba ser perseguido incluso en los casos en que haya sido cometido en el extranjero». El precepto se encuentra reproducido, en inglés, en MCKAY, F. (1990), «*Universal Jurisdiction in Europe. Law and Cases in Ten European Countries*», REDRESS

⁴³ La Ley penal austríaca se aplica a los delitos cometidos en el extranjero con independencia de la legislación penal del lugar en que se cometieron: (...) 6. otros actos punibles cuando Austria haya asumido la obligación de castigarlos, aunque se hayan producido en el extranjero y con independencia de la ley penal del lugar de comisión. El precepto se encuentra reproducido, en inglés, en MCKAY, F. (1990) «*Universal...*»

⁴⁴ La Ley penal brasileña establece la competencia de los tribunales nacionales para enjuiciar crímenes cometidos en el extranjero, independientemente de la nacionalidad del presunto responsable y de la víctima, cuando el Estado, por medio de tratados o convenios internacionales, se haya comprometido a castigarlos. El precepto se encuentra, reproducido en inglés, en AMNESTY INTERNATIONAL, *Universal Jurisdiction and Absence of Immunity for Crimes Against Humanity*

⁴⁵ «12.2 Los extranjeros y los apátridas pueden resultar penalmente responsables en virtud de este Código (...) en los casos previstos en los tratados en los que la República de Azerbaiyán es parte y si no han sido juzgados en un Estado extranjero por ese delito»

⁴⁶ La legislación finesa es aplicable a un delito cometido en el extranjero cuando la punibilidad de dicho acto, con independencia del lugar de comisión, se basa en un tratado internacional legalmente vinculante para Finlandia (*delito internacional*). Base de datos del CICR

⁴⁷ Tras la reforma operada a la Ley en 1999, se establece una enumeración completa y una definición de los crímenes internacionales respecto a los cuales se aplica la jurisdicción universal

⁴⁸ Se puede consultar en la base de datos del CICR

⁴⁹ El art. 689.2 del CPP francés menciona expresamente el Convenio de 1984 entre los tratados internacionales que prevén la represión de crímenes a los que resulta aplicable la jurisdicción universal contemplada en el apartado primero de dicho artículo.

3. JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y CRÍMENES INTERNACIONALES

3.1 El concepto de crímenes internacionales

Una vez delimitado el concepto de Derecho Penal Internacional, sus fuentes y la previsión convencional del principio de jurisdicción universal, conviene definir el concepto de crimen internacional, para posteriormente analizar la aplicación del principio de jurisdicción universal y los diferentes crímenes internacionales. El concepto de crimen internacional entendido desde la perspectiva de la responsabilidad penal internacional del individuo ha sido analizado y clasificado de forma diversa por diferentes autores. Vamos a examinar algunas de las propuestas.

Para QUITANO RIPOLLÉS existen tres categorías de crímenes internacionales. En primer lugar, los delitos de orden interno que, al superar lo nacional, interesan al orden internacional y la finalidad de la norma es proteger los intereses de la comunidad internacional. No se trata de delitos en sentido estricto, sino delitos de derecho interno «internacionalizados». En segundo lugar, estarían los delitos de elaboración internacional por vía contractual y en los que la represión ha sido concertada por acuerdos obligatorios para las partes, estando, por tanto, justificada la extensión territorial y la unidad de represión. Son los típicos *delicti iuris gentium* como la trata de blancas, los daños a cables submarinos, la trata de esclavos... Por último, estarían los delitos internacionales propiamente dichos que son impuestos por un organismo internacional o supranacional con o sin la voluntad del Estado: crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y crímenes contra la paz.

TRIFFTERER distingue dos categorías de crímenes internacionales. El crimen internacional en sentido estricto que es el que amenaza los valores jurídicos internacionales como la paz o la integridad de la Comunidad Internacional, como los crímenes de agresión, de guerra y contra la humanidad. Y, por otro lado, los crímenes internacionales en sentido amplio, que son aquellos que traspasan las fronteras de los Estados y se pueden perseguir en derecho interno, pero necesitan el concierto de otros Estados: robo de riquezas nacionales, corrupción de funcionarios, utilización ilegal del correo...⁵⁰.

Actualmente, por influencia del Estatuto de la CPI, se suelen diferenciar dos categorías de crímenes internacionales: los crímenes más graves de trascendencia para la Comunidad Internacional en su conjunto (*core crimes*) y otros crímenes de trascendencia internacional (*international crimes*).

La Comisión de Derechos Humanos, en sus *Principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad*,

⁵⁰ Se critica, de esta propuesta, dónde se situaría la piratería o el comercio de esclavos.

define como delitos graves, conforme al Derecho Internacional «las graves violaciones de los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del Derecho Internacional humanitario que constituyen delitos conforme al Derecho Internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los Derechos Humanos internacionalmente protegidos, que son delitos conforme al Derecho Internacional, y/o respecto de los cuales el Derecho Internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud»⁵¹.

3.2 Jurisdicción universal sobre crímenes de guerra

Los Convenios de Ginebra de 1949 y, en menor medida, el Protocolo Adicional I a dichos Convenios tienen un enorme grado de aceptación a nivel internacional por lo que resulta fácil concluir que existe un consenso general sobre la aceptación de la jurisdicción universal respecto a los crímenes de guerra.

La noción de «crímenes de guerra» es más amplia que la de infracciones graves. El relator especial de la CDI en materia de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, D. THIAM, afirmaba en el *Séptimo informe sobre el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad* que: «los crímenes de guerra y las infracciones graves solo se superponen en parte: la noción de crímenes de guerra es más amplia que la de infracción grave, pues se aplica no solo a las infracciones graves previstas en los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I, sino también a otras infracciones y, en especial, a las relacionadas con las hostilidades y el uso ilícito de armas. Por esta razón, en el presente proyecto de código se define el crimen de guerra como una violación grave de las leyes y usos de la guerra en vez de utilizar la expresión infracción grave, dejándole esta última expresión en el sentido técnico y limitado que se le confiere en los instrumentos de Ginebra»⁵².

Hasta mediados de la década de los noventa, la previsión en la legislación interna de los Estados de la jurisdicción universal en relación con las infracciones de las leyes y costumbres de la guerra, más allá de los Convenios de Ginebra, era bastante infrecuente y, cuando se contemplaba, ésta estaba limitada a crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial⁵³. Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX, un mayor número de legislaciones internas que prevén

⁵¹ E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005, definición B (Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones.).

⁵² A/CN.4/419 y Add. 1. Anuario CDI (1989).

⁵³ En el Reino Unido, por ejemplo, la Ley de crímenes de guerra de 1991 solo confiere la jurisdicción universal a los tribunales británicos sobre crímenes de guerra cometidos en Alemania o en territorios ocupados por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial entre el 1 de septiembre de 1939 y el 5 de junio de 1945.

la jurisdicción universal para las violaciones de las leyes y costumbres de guerra. Entre otras, se encuentran, por ejemplo, la ley francesa 95/1, sobre adaptación de la legislación gala a la Resolución 827 del Consejo de Seguridad relativa a la creación de la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, que atribuye competencia a las autoridades francesas en virtud del principio de jurisdicción universal, limitada a las violaciones graves de las leyes y costumbres de guerra previstas en el art. 3 de su Estatuto.

La entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional está influyendo de forma significativa y marcando una tendencia de futuro para incorporar a los códigos penales no solo los tipos penales contemplados en el ECPI, sino también la previsión de la jurisdicción universal sobre dichos delitos. El art. 8 del ECPI prevé las violaciones a las leyes y costumbres de guerra que han pasado a ser consideradas como crímenes sometidos a la jurisdicción extraterritorial entre otros, en el código penal azerí de 2000⁵⁴, la ley neozelandesa de 2000 sobre crímenes internacionales y el tribunal penal internacional⁵⁵ o el Código de Crímenes contra el Derecho Internacional⁵⁶ de Alemania.

Este fenómeno de reconocimiento progresivo de la jurisdicción universal en las legislaciones nacionales también se ha podido observar respecto a los crímenes de guerra en conflictos armados internos, especialmente, la decidida y polémica ley belga de 1993 sobre represión de las infracciones graves del Derecho internacional humanitario, a partir de la cual otras leyes internas adoptadas con posterioridad también han acogido dicho concepto de jurisdicción universal para conflictos internos.

3.3 Jurisdicción universal sobre el genocidio

Como hemos apuntado anteriormente en este trabajo, el crimen internacional de genocidio, como tal, no figuraba entre los crímenes de competencia de los tribunales internacionales creados tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embar-

⁵⁴ «Artículo 12. Acción de derecho penal respecto a los crímenes cometidos fuera del territorio de la República de Azerbaiyán (...) 12.3 Los extranjeros y apátridas que hayan cometido (...) crímenes de guerra (...) con independencia del lugar de comisión, serán penalmente responsables y castigados conforme al presente código». Base de datos del CICR. Traducción propia.

⁵⁵ Artículo 11. Crímenes de guerra. Cualquier persona que cometa un crimen de guerra será penalmente responsable en virtud del art. 3 tanto si está en Nueva Zelanda como en el extranjero. A efectos del presente artículo, se considera crimen de guerra los actos indicados en el artículo 8.2.a) del Estatuto [de la Corte Penal Internacional] (que se refiere a graves incumplimientos de las Cuatro Convenciones de Ginebra). Base de datos del CICR. Traducción propia.

⁵⁶ La ley por la que se instituye un Código de Derecho Penal Internacional (*Völkerstrafgesetzbuch*), de 26 de junio de 2002, contempla una extensa regulación (art. 8 a 12) sobre los crímenes de guerra. Dicha Ley puede encontrarse traducida en inglés y en francés en la página del Instituto Max-Planck de Derecho Penal Internacional y Extranjero de Friburgo.

go, fue el primero en ser objeto de un convenio con vocación universal, ya que, el mismo día que se proclamaban los Principios de Núremberg, la Asamblea General de Naciones Unidas, en virtud de la Resolución 96 (I), afirmaba que el genocidio es un crimen internacional, y solicitaba al Comité Económico y Social (ECOSOC) la elaboración de un convenio sobre el mismo. Concluidos los trabajos en menos de un año, la ONU adoptaba el Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio⁵⁷.

El sistema de represión del Convenio únicamente prevé que las personas acusadas de genocidio «serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido» (art. 4), o ante un tribunal penal internacional. Conviene apuntar que esta última previsión, de creación de un TPI, era, en el momento de aprobación del Convenio, una utopía. El hecho de que el Convenio prevea expresamente y con carácter exclusivo el principio de territorialidad y el rechazo, durante los trabajos preparatorios, de incorporar la jurisdicción universal⁵⁸, se considera un rechazo a que un Estado, distinto al del lugar de comisión del crimen de genocidio, pueda enjuiciar dicho delito.

Esta opinión es compartida un sector de la doctrina española y la posición de la fiscalía en los llamados «Juicios de Madrid»⁵⁹, al afirmar que el ejercicio de la jurisdicción universal no cabe cuando el genocidio se hubiese producido en otro Estado parte del Convenio, al haber renunciado España su competencia propia a favor de la del Estado donde se ha cometido el crimen de genocidio. Sin embargo, otro sector de la doctrina considera que esa proscripción de la jurisdicción universal en virtud del art. 6 «penalizaría a los Estados comprometidos en la persecución y sanción de determinados crímenes internacionales en beneficio de los Estados no partes, quienes no estarían constreñidos por límite convencional alguno»⁶⁰, algo que no parece demasiado lógico, ya que el objetivo del Convenio es avanzar en la prevención y sanción del genocidio. Además, es dudoso que los criterios vigentes de interpretación de los tratados internacionales (art. 31 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados) permitan concluir que el art. 6 del Convenio sobre genocidio proscriba cualquier otro título que no sea el principio de territorialidad.

⁵⁷ 50 años después, aunque no ha alcanzado el número de ratificaciones de los Convenios de Ginebra, el elevado número de Estados parte permite afirmar su condición de Crimen de Derecho Internacional generalmente aceptado.

⁵⁸ Rechazado por 4 votos a 3, votando en contra Estados Unidos, la Unión Soviética y Francia. En otras fases del proceso de elaboración, se manifestaron en contra también Holanda, India, Egipto y Reino Unido, entre otros.

⁵⁹ Véase Cap. 6 de este trabajo.

⁶⁰ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. M. (2000), «Jurisdicción universal y crímenes internacionales», en SALINAS DE FRÍAS, A. (coord.) *Nuevos Retos del Derecho. Integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos/Unión Europea*, Málaga, Universidad de Málaga.

Hasta la década de los noventa del siglo XX, había muy pocos Estados que contemplaran la competencia internacional de sus tribunales para el enjuiciamiento del delito de genocidio con independencia del lugar de comisión y de la nacionalidad de su autor⁶¹. Sin embargo, a partir del proceso de ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, numerosos Estados ha previsto *ex novo* la jurisdicción universal de sus tribunales para la represión del crimen de genocidio. También en este caso fue pionera Bélgica, que en 1999 modificó la Ley de 1993⁶² a la que nos hemos referido en el anterior apartado, para extender su ámbito de aplicación material al delito de genocidio.

3.4 Jurisdicción universal sobre crímenes contra la humanidad

La aplicación de la jurisdicción universal sobre los crímenes contra la humanidad o crímenes de lesa humanidad plantea mayores problemas incluso que los vistos respecto a los crímenes de guerra y genocidio. En primer lugar, la noción de crímenes contra la humanidad ha evolucionado al menos en cuatro aspectos, como ha puesto de manifiesto ABELLÁN HONRUBIA⁶³: su progresiva desvinculación respecto a los crímenes de guerra, la existencia de elementos que apuntan a su comisión por actores no estatales, el progresivo abandono del móvil discriminatorio y, por último, el incremento de actos susceptibles de ser considerados crímenes contra la humanidad cuando concurren otros requisitos.

En segundo lugar, porque la noción de crímenes contra la humanidad no ha contado nunca con un importante respaldo convencional, ya que desde el Estatuto de Londres hasta el Estatuto de Roma, su existencia ha sido únicamente consuetudinaria, salvo los casos de *apartheid* y desapariciones forzosas y torturas. En 1968, la Asamblea General aprobó por la Resolución 2391 (XXIII), de 26 de noviembre, el Convenio sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. El objetivo era impedir que los nazis, bajo identidades falsas en países terceros, quedaran impunes con el transcurso de los años. Sin embargo, no se prevé la creación de un tribunal penal internacional para juzgar los crímenes contra la humanidad, ni se regulan los títulos de jurisdicción aplicables⁶⁴. El hecho de que en el momento de adopción de la Convención existie-

⁶¹ La LOPJ de 1985 lo contemplaba en su art. 23.4.

⁶² Precisamente esta Ley está en el origen de la controversia que enfrentó a la República Democrática del Congo y el Reino de Bélgica ante el Tribunal Internacional de Justicia en el asunto Ndombasi.

⁶³ ABELLÁN HONRUBIA (1999), *La responsabilité internationale de l'individu. Rec. des Cours*, vol. 280, pp. 331 y ss. citado en SÁNCHEZ LEGIDO, A. (2004), *Jurisdicción universal penal y... op. cit.*

⁶⁴ El art. 1 prevé que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles «aun si esos actos no constituyen una violación del derecho interno del país donde fueron cometidos». Esto ha sido interpretado por la doctrina como un reconocimiento de la jurisdicción universal respecto a este tipo de crímenes. También caben, no obstante, otras interpretaciones menos favorables a la jurisdicción universal: 1. Como ausencia de obstáculo para la represión por terceros Estados en base al principio de beligerancia o personalidad activa. 2. Para evitar la impunidad si en el momento de comisión no estaba previsto el delito en la legislación nacional.

sen dudas acerca de la posibilidad de ejercicio de la jurisdicción universal hace aconsejable adoptar una posición prudente y, en todo caso, si tenemos en cuenta el grado de aceptación⁶⁵ alcanzado por la Convención en cuestión, no podemos determinar que exista una regla de Derecho Internacional general favorable a la jurisdicción universal para los crímenes contra la humanidad.

Como sucedía con los crímenes de guerra, el carácter esencialmente consuetudinario de los crímenes contra la humanidad ha tenido como consecuencia una escasa regulación en las legislaciones internas. La jurisdicción universal respecto a estos delitos todavía es menor. En algunos Estados, la jurisdicción universal está prevista únicamente respecto a los delitos cometidos por criminales nazis o japoneses en la época de la Segunda Guerra Mundial, como en la Ley de crímenes de guerra australiana de 1945, modificada en 1988, o la del Reino Unido de 1991. Más actuales, aunque igualmente limitadas, son las leyes francesas 95/1 y 96/432 a partir de las Resoluciones 827 y 955 del Consejo de Seguridad sobre creación de los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda. En este caso, el alcance de la competencia de los tribunales franceses se limita al espacio y el tiempo que acotan los Estatutos de dichos tribunales.

Junto a estos supuestos, en los últimos años y, de nuevo, por influencia del Estatuto de Roma, cada vez más Estados, siguiendo la Ley belga de 1993 (modificada en 1999) han introducido en sus legislaciones internas el tipo penal del art. 7 del ECPI y atribuyen jurisdicción a sus tribunales para enjuiciar dichos delitos. De nuevo, el código penal azerí de 2000, la ley canadiense del 2000 sobre crímenes contra la humanidad y de guerra, la ley neozelandesa de 2000 sobre crímenes internacionales y el Tribunal Penal Internacional y las leyes británicas y escocesas de 2001 sobre el Tribunal Penal Internacional prevén el delito de crímenes contra la humanidad. Por último, conviene destacar que el ejercicio de la jurisdicción universal para crímenes contra la humanidad está previsto en la práctica totalidad de las legislaciones de los Estados occidentales, sin embargo, este no es el caso en Latinoamérica, con la excepción de Venezuela, ni en África, salvo Ruanda y Sudáfrica, ni en Asia.

3.5 Jurisdicción universal sobre otros crímenes de trascendencia internacional

Hasta ahora hemos visto el núcleo duro de los crímenes en virtud del Derecho Internacional y que generan una mayor reprobación en la Comunidad Internacional. Sin embargo, se plantea también la posibilidad de ejercicio de la jurisdicción universal respecto a los crímenes de trascendencia internacional que son objeto

⁶⁵ A 1 junio de 2012, el Convenio cuenta con 52 Estados partes, sin que ninguno de ellos sea del grupo «Europa occidental y otros». Entre los Estados del antiguo bloque europeo socialista, hay prácticamente unanimidad.

de reproche en virtud de convenios internacionales. Es una práctica consolidada y cada vez más reconocida en las legislaciones nacionales el reconocimiento de la jurisdicción universal por violaciones masivas y sistemáticas de los más esenciales derechos humanos, la cuestión sobre la procedencia de la jurisdicción universal se plantea para el caso de violaciones que se producen de forma aislada.

Respecto a la **prohibición de la tortura**, es donde más indicios y datos prácticos se han acumulado a favor de la jurisdicción universal. El Convenio de 1984 no distingue entre el carácter generalizado más o menos amplio de la tortura, ni respecto al tipo, ni respecto al ejercicio de la jurisdicción universal. Por tanto, la posibilidad de represión por parte de los tribunales de los diversos Estados habría jugado a favor del reconocimiento de un estatus objetivo que haría aplicable *erga omnes* la prohibición de la tortura, con independencia de su condición o no de Estados parte.

Mayores son las dudas que surgen de ejercicio de la jurisdicción universal respecto a las **desapariciones forzosas** y las **ejecuciones extrajudiciales** debido a la ausencia de respaldo convencional y, por tanto, la mayor limitada práctica internacional. A favor del ejercicio de la jurisdicción universal respecto a las desapariciones forzosas, encontramos la «Declaración sobre la protección de todas las personas frente a las desapariciones forzosas»⁶⁶, adoptada por la Asamblea General sin votación en 1992, que exige a todos los Estados la adopción de todas las medidas necesarias «para llevar ante la justicia a todas las personas presuntamente responsables por un acto de desaparición forzosa que se encuentre dentro de su jurisdicción o bajo su control» (art. 14 de la Resolución A/RES/47/133).

En cambio, respecto a las ejecuciones extrajudiciales, la situación es más problemática, porque ni siquiera resulta claro que se pueda calificar de crimen contra la humanidad cuando no se comete de forma sistemática o masiva. El único instrumento a nivel internacional, más allá de los convenios que protegen la vida, son los «principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias» del Consejo Económico y Social de 1989. El hecho de que la cobertura legal sea tan débil plantea la dificultad de que en la práctica se lleve a cabo el enjuiciamiento de las ejecuciones extrajudiciales en virtud del principio de jurisdicción universal.

Respecto a la **criminalidad transnacional**, existe un muy amplio consenso a favor de la represión universal del crimen tradicional de piratería, del narcotráfico y de la trata y explotación de personas⁶⁷. En cuanto al **terrorismo internacio-**

⁶⁶ Resolución 47/133. A/RES/47/133.

⁶⁷ Antiguo crimen universal de la trata de esclavos. Una tentativa de aplicación del principio de jurisdicción universal fue el asunto del *Eriteno* (18 de abril de 2001). Según noticias divulgadas por varias ONG, había un buque en alta mar de pabellón nigeriano supuestamente cargado con 250 niños esclavos. La *Asociación pro Derecho Humanos* presentó en el Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional una denuncia. En circunstancias confusas, el buque regresó a puerto en Cotonou (Benín), con tan solo 25 niños acompañados por sus padres, sin que se hubiera acreditado que se tratara de un caso de tráfico de esclavos.

nal, existe una amplia aceptación de la jurisdicción universal para determinados convenios con una gran difusión, como los relativos a la seguridad en la aviación aérea. Sin embargo, hay que tener en cuenta los esfuerzos de la comunidad internacional en el seno de Naciones Unidas de trabajar en un marco jurídico general en la lucha contra el terrorismo internacional. En el marco de la responsabilidad penal de los autores de actos de terrorismo internacional que aquí nos interesa, se imponen a los Estados dos obligaciones: por un lado, la de asegurar la aprehensión, enjuiciamiento o extradición de los autores⁶⁸, conforme a la legislación nacional y, de otra, velar por la lucha contra la impunidad de los autores, apuntando a la obligación de extraditar o juzgar y, en su caso, el ejercicio de la jurisdicción universal respecto a todos los actos de terrorismo⁶⁹.

4. EL PRINCIPIO DE JURISDICCIÓN UNIVERSAL EN LA LEGISLACIÓN Y LA PRÁCTICA JUDICIAL COMPARADA

En este capítulo vamos a analizar, sin pretensiones excesivas, dadas las características de este trabajo, la práctica de los tribunales de cinco Estados⁷⁰: Bélgica, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Suiza. El análisis del caso español, por constituir objeto principal de este trabajo, tiene dedicados los tres capítulos siguientes.

La selección de los Estados responde a los siguientes criterios: Bélgica está considerado el Estado pionero en ejercicio de la jurisdicción universal y es donde más personas han sido juzgadas en virtud del mismo. Estados Unidos está considerado tradicionalmente un Estado reactivo a la aplicación del principio y tendremos ocasión de ver la polémica generada entre el secretario de Estado con Nixon, H. KISSINGER, y B. FERENCZ, antiguo fiscal en los juicios de Núremberg. Francia y Reino Unido por el gran número de casos que han conocido y la limitada repercusión de la aplicación de la jurisdicción universal en estos países y, por último, Suiza, porque ha emprendido reformas legislativas en el sentido de ampliar el ejercicio de la jurisdicción universal, a diferencia de la tendencia actual en la mayoría de Estados.

⁶⁸ HAKIMI, M. (2010), «*State Bystander Responsibility*», en: *European Journal of International Law*, Vol. 21, pp. 341-385.

⁶⁹ Algunos Estados, sobre todo occidentales, están mostrando un activismo sin precedentes en la lucha contra el terrorismo internacional, especialmente tras los atentados del 11-S. Por ejemplo, el Auto de procesamiento de 18 de noviembre de 2001 dictado por el Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, por la participación de ocho individuos de origen árabe en una posible célula de Al Qaeda o la detención el 14 de abril de 2002 de un ciudadano argelino como presunto cerebro de la financiación de la organización de Bin Laden en España.

⁷⁰ La información sobre los casos en Bélgica, Francia, Reino Unido está extraída del estudio *Extra-territorial jurisdiction in the European Union*, REDRESS, Londres, diciembre de 2010. La información sobre Estados Unidos y Suiza, está extraída SÁNCHEZ LEGIDO, A. (2004) *op cit*.

4.1 Bélgica

Legislación

Bélgica es un país pionero en el ejercicio de la jurisdicción universal en Europa en virtud del Derecho Internacional. Su famosa ley de la jurisdicción universal se modificó en un sentido restrictivo en 2003 a través de sendas enmiendas al Código Penal belga. Estos cambios legislativos supusieron que muchas denuncias previamente aceptadas ya no pudieran continuar. Sin embargo, la nueva legislación incluyó una disposición transitoria para permitir que un número limitado de casos continuara, incluyendo los relativos al genocidio de Ruanda y la matanza de dos monjas benedictinas belgas en Guatemala, así como las denuncias contra el ex dictador de Chad, Hissène Habré.

Casos

Hasta la introducción de las limitaciones en la legislación, los tribunales belgas conocieron numerosas denuncias contra el primer ministro israelí, Ariel Sharon, y *otros*, por su presunto papel en una masacre en los campos de refugiados de Sabra y Chatila; contra el ex jefe del Servicio de Seguridad y Prevención de Palestina, Mohamed Dahlan, por presunto terrorismo e incitación al asesinato de israelíes; contra el ex presidente de Chad, Hissène Habré, por presuntas torturas y crímenes contra la humanidad durante su presidencia entre 1982 y 1990; contra la petrolera TotalFinaElf por su apoyo logístico y financiero a los militares birmanos y su contribución a la ejecución de crímenes contra la humanidad en Myanmar; contra el presidente chino Jiang Zemin por presuntos casos de tortura, genocidio y crímenes contra la humanidad contra militantes de Falun Gong; contra el presidente de los Estados Unidos, George Bush, el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de Estado, Collin Powell y el general Norman Schwarzkopf por presuntos crímenes de guerra durante la primera guerra del Golfo; contra tres ex líderes de los jemereros rojos por presuntos delitos de genocidio y crímenes contra la humanidad en Camboya; contra el ex presidente chileno Augusto Pinochet; contra el presidente de Ruanda, Paul Kagame; contra Saddam Hussein y contra el presidente cubano Fidel Castro, entre otros.

Hasta la fecha, se han llevado a cabo cuatro juicios en Bélgica en base a la jurisdicción universal ante la *Cour d'assises de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale* en 2001, 2005, 2007 y 2009, por los crímenes cometidos en Ruanda durante el genocidio de 1994. La competencia judicial internacional del primer juicio se basó en el art. 7 de la Ley de 16 de junio de 1993 por la que se establecía la jurisdicción universal en Bélgica por graves violaciones del Derecho Internacional humanitario. Este caso, conocido como «los cuatro de Butare», el Tribunal condenó el 8 de junio de 2001 a cuatro ruandeses: un profesor univer-

sitario (*V. Ntezimana*), un industrial (*A. Higaniro*) y dos monjas benedictinas (*Mukangango* y *Mukabutera*, sor Gertrude y sor Maria Kisito, respectivamente) por graves violaciones del Derecho Internacional humanitario durante el conflicto interno ruandés de 1994.

4.2 Estados Unidos

Legislación

En Estados Unidos, el principio de jurisdicción universal se ha aplicado principalmente en el ámbito civil, en base a la *Alien Tort Claims Act* y la *Torture Victim Protection Act* de 1991. Los casos que se han presentado han sido por detenciones arbitrarias prolongadas o ejecuciones extrajudiciales en Argentina; ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y detenciones arbitrarias en Guatemala; crímenes de guerra y genocidio en Bosnia (caso *Kadic v. Karadzic*); crímenes contra la humanidad en Chile; crímenes contra la humanidad en Argelia.

Casos

En el ámbito penal, las posibilidades legales son menores. Se reconoció como un derecho de Israel en el procedimiento de extradición de John Demjanjuk⁷¹ en 1985 que posibilitó la concesión de su extradición. En el caso Yunis, en 1991, los Estados Unidos afirmaron también su jurisdicción universal en relación con la toma de rehenes y el secuestro de aeronaves. En 2009 se aplicó por primera vez la Ley de 1994 que permite el ejercicio de la jurisdicción universal para torturas cometidas en el extranjero por nacionales o residentes en Estados Unidos o extranjeros en el caso Taylor, hijo del ex presidente de Liberia, Charles Taylor, condenado el 9 de enero de 2009 a 97 años de prisión.

Debate doctrinal

4.3 Francia

Legislación

El derecho francés prevé la punibilidad de los delitos de crímenes de guerra, genocidio, crímenes contra la humanidad y tortura. La jurisdicción universal está prevista en el Código de Procedimiento Penal para los delitos en los que Francia tiene una obligación de persecución en virtud de los tratados internacionales: tortura, terrorismo, piratería, secuestro de aeronaves, corrupción de funcionarios europeos y delitos cometidos con el uso de material nuclear.

⁷¹ España volvió a solicitar la extradición de Demjanjuk en 2008, pero el criminal nazi falleció en 2012, antes de ser extraditado. Véase Caso Mathausen, Cap. 6.9.

Casos

Los jueces franceses están investigando actualmente dieciocho presuntos sospechosos ruandeses que participaron en el genocidio de 1994. Todavía no se han llevado a juicio y Francia ha recibido críticas por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la lentitud de los procedimientos. Además, se están investigando otra decena de casos en base al principio de jurisdicción universal por crímenes de tortura en la República del Congo, Argelia y Camboya.

Aunque ha habido numerosos supuestos, el éxito ha sido limitado. Se han dictado tres sentencias condenatorias, dos en virtud de la jurisdicción universal y la tercera, sobre la base del principio de personalidad pasiva. El 1 de julio de 2005, Ely Ould Dah, funcionario mauritano, fue condenado en rebeldía a diez años de prisión por torturas a militares africanos negros entre 1990 y 1991. El 24 de septiembre de 2010, Jaled Ben Said, ex jefe de policía en Djendouba, Túnez, fue condenado a 12 años de prisión por haber dado instrucciones para cometer torturas en octubre de 1996. Por último, el 17 de diciembre de 2010, trece funcionarios chilenos de la dictadura de Pinochet en Chile fueron condenados a entre 15 años de prisión y prisión perpetua por desapariciones forzadas, detención arbitraria y torturas de cuatro nacionales franco-chilenos en 1973, 1974 y 1975.

4.4 Reino Unido

Legislación

La legislación británica prevé expresamente la jurisdicción universal para crímenes de tortura, sustracción de rehenes, prácticas esclavistas, delitos contra el personal de Naciones Unidas, piratería y ciertos crímenes de guerra, incluyendo las graves violaciones a las Convenciones de Ginebra de 1949 y su primer protocolo adicional.

Casos

La Policía Metropolitana ha presentado 39 casos de crímenes en virtud del Derecho Internacional ante los tribunales desde 1992 por delitos cometidos en Afganistán, Chechenia, China, Eritrea, Gaza, Irak, Nepal, Pakistán, el Estado somalí de Puntlandia, Sri Lanka, Ruanda, la Unión Soviética, Reino Unido, Ucrania Occidental y Zimbabue. De los 39, se iniciaron tres procedimientos. El 1 de abril de 1999, la *High Court* condenó a Anthony Sawoniuk a cadena perpetua por dos asesinatos cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. En 2004, se condenó a Williams, un soldado británico, por el ase-

sinato por disparo de un ciudadano iraquí en Irak en agosto de 2003. En una revisión del caso en 2005, el tribunal consideró que no había pruebas suficientes y se sobreseyó el caso.

El primer caso de enjuiciamiento de un nacional extranjero fue el del señor de la guerra Faryadi Zarzad, un afgano acusado de actos de tortura en Afganistán en los 90. Fue condenado a 20 años de prisión. En 2009, la *High Court* rechazó la petición de extradición del gobierno de Ruanda de cuatro supuestos genocidas ruandeses que vivían en el Reino Unido, lo que puso de manifiesto las debilidades de la legislación británica que no preveía la jurisdicción universal para los genocidios de 1994. Desde entonces, se modificó la ley, aunque no se han vuelto a plantear casos como este.

4.5 Suiza

Legislación

Suiza prevé el principio de jurisdicción universal pero exige la presencia del autor del delito en territorio suizo. En 2010, el régimen general ha sido ampliado por una reforma importante del derecho penal suizo. Por tanto, la Confederación Helvética ha ido a contracorriente respecto a la tendencia actual de restricción del campo de aplicación del principio de universalidad y ha ampliado los supuestos de aplicación en sus disposiciones legales.

La competencia de los jueces y tribunales suizos se basa en el art. 264 del Código Penal que exige la presencia del autor en Suiza y que no sea extraditado ni remitido el caso a un tribunal penal internacional. La jurisdicción civil será competente en tiempos de paz para cualquier persona, excepto para los militares suizos, mientras que la jurisdicción militar será competente para tiempos de guerra y para los militares suizos.

Casos

Los tribunales suizos han conocido numerosos casos en base al principio de jurisdicción universal, sin embargo, solo en el caso del responsable del genocidio ruandés, Fulgence Niyonteze, se ha dictado una sentencia condenatoria. La primera vez que los tribunales suizos aplicaron la jurisdicción universal fue en el contexto de la represión de los crímenes de guerra cometidos en Ruanda y la Antigua Yugoslavia. Sin embargo, ningún caso acabó con enjuiciamiento. El *caso Félicien Kabuga*, un extremista hutu que solicitó asilo político en Suiza, acabó con la expulsión de Kabuga del territorio helvético en aplicación de la ley de asilo. Desde entonces, se desconoce su paradero y hay una orden internacional de detención del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

5. LA REGULACIÓN DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL EN ESPAÑA

En este capítulo vamos a analizar el alcance, la extensión y los límites de la jurisdicción de los tribunales españoles para conocer de los delitos tipificados en el art. 23.4 de la Ley Orgánica, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial.

5.1 El principio de jurisdicción universal en la Ley Orgánica del Poder Judicial

En nuestra legislación, el principio de jurisdicción universal se encuentra previsto en el art. 23.4 LOPJ. Transcribimos aquí el artículo a efectos de facilitar la comprensión de este capítulo.

5.2 Reformas y limitación de la jurisdicción universal en la LOPJ

La jurisdicción universal en España ha experimentado un proceso de limitación legal y jurisprudencial similar a la tendencia actual en derecho comparado. En este epígrafe nos centraremos en las limitaciones legales y en el capítulo siguiente tendremos la oportunidad de analizar las limitaciones jurisprudenciales. La primera limitación legal se produjo en 2003 con la promulgación de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional (LOCCPI). El trasfondo político de esta norma era la idea de que España no podía convertirse en un tribunal internacional como la Corte Penal Internacional. El art. 7.2 de la Ley dispone:

5.3 La acción penal universal: referencia a la legislación procesal española

En aplicación del principio de jurisdicción universal, el ejercicio de la acción penal en derecho español podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, mediante querrela o denuncia, aunque es difícil imaginar que se promueva de oficio.

El Ministerio Fiscal, dentro de su misión de promover la acción de la justicia, de conformidad con el artículo 105 LECrim. y el art. 3 LEOMF, tendría, en principio, obligación de ejercitar la correspondiente acción penal ante los juzgados centrales de instrucción cuando tenga conocimiento de la *noticia criminis* y con independencia de la fuente de la misma. El Ministerio Fiscal, frente a los delitos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, tendría la obligación de persecución penal⁷². Sin embargo, esto debe ser matizado, pues es impensable que el Ministerio Fiscal español inicie de oficio procedimientos

⁷² CASTRESANA FERNÁNDEZ, C. (2001), «La figura del acusador público ante el principio de justicia universal», en: *El principio de Justicia Universal*, Madrid, Colex, pp. 181 a 186.

por estos crímenes como si de una especie de fiscal de un tribunal internacional se tratara. Por tanto, su función se centrará en el impulso de procedimientos ya iniciados.

Los particulares pueden iniciar la acción penal, a través de la acusación particular o popular⁷³, presentando la correspondiente denuncia ante el Ministerio Fiscal⁷⁴. También pueden interponer directamente la denuncia o querrela ante el decano de los juzgados centrales de instrucción, algo que viene siendo más habitual. Los escritos se ajustarán a lo previsto en la LECrim. (art. 259 a 269 LECrim. para la denuncia y arts. 270 a 281 LECrim. para la querrela).

El ejercicio de la acusación particular, y su efectiva admisión como parte procesal, no plantea problemas, en general, porque son las personas a quienes se les reconoce esta condición, al ser directa o indirectamente víctimas o perjudicadas por los hechos objeto de denuncia. En cambio, plantea más problemas el ejercicio de la acción en interés de bienes públicos o generales, como la defensa de los derechos humanos. El derecho a ser parte como acusación particular forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE y en los arts. 100, 101 y 270 LECrim. Para el TC es constitucionalmente irrelevante si la acción popular está o no afectada por el delito cometido, únicamente debe concurrir un interés legítimo y, si se invoca y acredita dicho interés, el querellante adquirirá su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y podrá ser parte como acusación particular.

En derecho español, se reconoce a las personas jurídicas, como ONG, instituciones públicas o privadas, el ejercicio de la acción popular en determinados casos. Las víctimas y/o sus familiares, constituidas como acusaciones particulares y diferentes asociaciones pro derechos humanos han ejercido con eficacia la acusación y han contribuido decisivamente al impulso de la instrucción y el enjuiciamiento de diferentes procedimientos que analizaremos más adelante en este trabajo, incluso ante sonoros rechazos del Ministerio Fiscal.

5.4 Los conflictos jurisdiccionales

Cuando los tribunales de múltiples jurisdicciones pueden concurrir en el conocimiento de un delito, pueden surgir conflictos jurisdiccionales sobre quién debe conocer los hechos. Los conflictos pueden ser positivos o negativos; los conflictos serán positivos cuando dos o más jurisdicciones se declaren competentes para co-

⁷³ El interés legítimo de las acusaciones populares en estos procedimientos vendrá determinado por la defensa y promoción de los Derechos Humanos o de la Justicia.

⁷⁴ El Ministerio Fiscal, practicadas las diligencias pertinentes, acordaría la remisión al juez o decretaría el archivo, conforme al art. 5 LEOMF.

nocer de un asunto. Nos encontraremos así ante conflictos positivos entre el Estado del *locus delicti commissi* y terceros Estados; conflictos positivos entre Estados ajenos al *locus delicti commissi* y conflictos positivos entre la jurisdicción de un Estado y la Corte Penal Internacional. Por el contrario, los conflictos negativos surgen cuando ninguna jurisdicción se declara competente para conocer de unos hechos, algo que, en el ámbito del DPI, no debería suceder, porque ningún Estado con jurisdicción debería poder declinar su facultad-deber de perseguir los hechos, si no es por la concurrencia de litispendencia o cosa juzgada.

Analizaremos, en primer lugar, el supuesto del conflicto positivo entre el Estado *locus delicti commissi* y Terceros Estados. En este caso, nos encontramos ante dos o más Estados que se declaran competentes para conocer de unos hechos. Por un lado, el Estado en cuyo territorio se han cometido los hechos (*locus delicti commissi*) y, por otro, uno o más terceros Estados que se declaran también competentes para conocer de los mismos hechos. Habrá que tener en cuenta, por tanto, las normas de Derecho Internacional para determinar qué Estado es competente a efectos de evitar una conculcación del principio del *non bis in idem* y evitar, con ello, un doble enjuiciamiento y una doble condena, eventualmente, contradictoria.

En estos supuestos de conflicto positivo entre el Estado del *locus delicti commissi* y Terceros Estados, el criterio generalmente aceptado en DI y por la doctrina científica consiste en atribuir la jurisdicción al *iudex loci delicti commissi*⁷⁵ de acuerdo con los principios generales del DI y por razones lógicas procesales⁷⁶, siempre que el ejercicio jurisdiccional por parte de los tribunales del lugar de comisión de los hechos sea efectivo. Sin embargo, este criterio general no puede entenderse en términos absolutos, sino que tiene como excepciones el criterio *pro actione*⁷⁷ y el *interés de la justicia*⁷⁸.

Un segundo supuesto es el conflicto jurisdiccional que se produce entre terceros Estados ajenos al *locus delicti*, es decir, cuando dos o más Estados terceros, ajenos al lugar de comisión del delito y en virtud del principio de jurisdicción universal, se declaran competentes para conocer los mismos hechos. Es el su-

⁷⁵ Juez del lugar de comisión del delito.

⁷⁶ Práctica de la prueba, intermediación procesal o ejercicio de la acusación por parte de las víctimas, ofendidos o perjudicados.

⁷⁷ En el supuesto en que la litispendencia internacional sobrevenga tardíamente, los tribunales del Estado en el que se encuentre más avanzada la instrucción del procedimiento, asumirá el ejercicio de la jurisdicción universal.

⁷⁸ La preferencia jurisdiccional por el *locus delicti* no opera en supuestos en los que se constate que con la incoación del procedimiento judicial en el lugar de comisión del delito no se va a ejercer efectivamente la acción judicial, sino en apariencia, con la consiguiente vulneración del principio de tutela judicial efectiva.

puesto del caso Pinochet que analizaremos más adelante en este trabajo y en el que las jurisdicciones de España, Bélgica, Francia y Suiza se declaraban competentes para enjuiciar al ex dictador chileno Augusto Pinochet. En virtud de las normas del DI, estos conflictos se resuelven en base al principio *pro actione*.

El principio *pro actione* ha sido definido por el Tribunal Constitucional español en numerosas sentencias. En el ámbito procesal y por lo que respecta a decisiones limitativas de jurisdicción el TC entiende el principio *pro actione* como: «*la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican, actúa con toda su intensidad, por lo que las decisiones de inadmisión solo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada*⁷⁹». Por tanto, los conflictos de jurisdicción entre Estados ajenos al *locus delicti* se resolverán, a efectos de determinar la jurisdicción más adecuada, conforme al criterio *pro actione*, sin perjuicio de los criterios de atribución de la *praxis* del derecho comparado como el de territorialidad, personalidad activa y pasiva, protección de intereses del Estado y jurisdicción universal, todos ellos evaluados conjuntamente.

5.5 La inmunidad de los representantes estatales

La exigencia de la responsabilidad internacional del individuo, como desarrollo progresivo del Derecho Penal Internacional, entra en antagónica relación con el tradicional principio de inmunidad e inviolabilidad de los más altos representantes de los Estados, de ahí que, si se mantuviera con carácter absoluto la operatividad de las inmunidades, incluso para los crímenes más graves, nos encontraríamos con la paradoja de que, en la práctica, sus autores quedarían exentos de responsabilidad y, por tanto, en la más absoluta impunidad.

La irrelevancia del cargo se ha reiterado hasta la saciedad en la práctica totalidad de instrumentos que han abordado la responsabilidad internacional del individuo. Desde el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, hasta el Estatuto de la Corte Penal Internacional, pasando por los Estatutos de los Tribunales Penales *ad hoc*, parecen dejar claro que la responsabilidad internacional del individuo no se ve afectada por el cargo y, por tanto, que las inmunidades de los representantes estatales no constituyen obstáculo para su enjuiciamiento por órganos judiciales internacionales. Los problemas se plantean, sin embargo, en

⁷⁹ STC 11/2003, de 27 de enero, ponente: JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA, FJ3 [TOL 238.523]; STC 207/1998, de 26 de octubre, ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER, FJ3 [TOL 81.059]; STC 88/1997, de 5 de mayo, ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER, FJ2 [TOL 83.231].

el plano nacional, ¿pueden las jurisdicciones nacionales competentes con base al principio de jurisdicción universal, juzgar a un alto representante estatal, o, por el contrario, en sede nacional sigue rigiendo el principio de inmunidad?

La respuesta a la pregunta exige distinguir dos situaciones, según si el presunto criminal es un antiguo representante del Estado o si, por el contrario, ostenta todavía esa posición oficial. En el primer supuesto, esta cuestión fue determinante en la versión británica del caso Pinochet, al centrar la defensa en la antigua condición de jefe de Estado del general chileno. La discusión se centró en el art. 39.2 del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, que garantiza la inmunidad de los agentes diplomáticos⁸⁰, una vez dejado el cargo, respecto de los actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones. Esta tesis no parece ser la acogida por los tribunales españoles, aunque esta afirmación se deriva de forma implícita como ahora veremos.

La posición de los tribunales españoles, junto al empeño de la fiscalía por impedir la continuación de las actuaciones en la Audiencia Nacional basadas en el principio de jurisdicción universal, demuestra que nuestros tribunales no acogen la tesis de la inmunidad, puesto que la cuestión ni siquiera fue planteada, al menos inicialmente, en la versión española del caso Pinochet. El hecho de que la Audiencia Nacional, en el Caso Pinochet, confirmara su jurisdicción y de que en el caso Guatemala, el tribunal Supremo acabara afirmándola también, aunque de forma muy limitada, pese a que los imputados, en esta última causa también, gozaran de inmunidad *ratione materiae* por ser antiguos jefes de Gobierno y el presidente de la República, son factores que podrían llevar a entender legítimamente que nuestros tribunales aceptan la tesis en virtud de la cual la inmunidad no se extiende a los actos que, conforme al Derecho Internacional, tienen naturaleza penal.

Respecto a la inmunidad de los altos representantes en ejercicio, la inmunidad *ratione personae* parece mayoritaria en la doctrina y en las jurisdicciones nacionales, con la notable excepción del legislador y la justicia belga. De nuevo, en la versión británica del caso Pinochet, hasta los jueces más favorables en rechazar la alegación de inmunidad, puntualizaron que la solución sería diferente si se tratara de un jefe de Estado en ejercicio. Los tribunales españoles han tenido ocasión de pronunciarse al respecto en los casos *Obiang Nguema* y *Hassan II*, el caso *Fidel Castro*⁸¹ y el caso *Gadafi*, entre otros.

⁸⁰ Generalmente se ha considerado una norma consuetudinaria aplicable respecto a todos los cargos que conllevan representación internacional del Estado, incluidos, en especial, los Jefes de Estado

⁸¹ La Sala de lo Penal de la AN reconoció la inmunidad de jurisdicción absoluta a Fidel Castro, porque «si España reconoce la soberanía del pueblo cubano y mantiene con dicho país relaciones diplomáticas, la jurisdicción penal española no puede atribuirse el conocimiento de los hechos, supuestamente delictivos (...) en cuanto que uno de los querellados es el Excmo. Sr. D. Fidel Castro Ruz que representa, frente a España, la soberanía del pueblo cubano».

6. APLICACIÓN DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL POR LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES

En este capítulo vamos a analizar los casos principales que han conocido los tribunales españoles al amparo del principio de jurisdicción universal. La historia más reciente de la jurisdicción universal en España y origen de la jurisprudencia dictada por nuestros tribunales se inicia el 26 de marzo de 1996 cuando el presidente, en aquel entonces, de la Unión Progresista de Fiscales, Carlos Castresana Fernández, presentó un escrito ante los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional al amparo de lo dispuesto en el art. 23.4 LOPJ en el que se acusaba a la Junta Militar Argentina por genocidio, terrorismo y tortura a ciudadanos asesinados y desaparecidos durante esa dictadura. El 28 de junio de 1996 el JCI dictó auto por el que se declaraba la competencia de los tribunales españoles para conocer de los delitos inicialmente tipificados como genocidio, terrorismo y torturas⁸².

A los pocos meses, el 1 de julio de 1996, la misma asociación de fiscales denunció al general Augusto Pinochet, la Junta Militar Chilena y los responsables por los crímenes de delitos de genocidio cometidos durante el último golpe militar en Chile contra ciudadanos españoles y todas las víctimas con independencia de su nacionalidad y residencia. La acumulación de los procedimientos en Argentina y Chile daba inicio a los llamados «Juicios de Madrid», una de las mayores revoluciones que el Derecho Penal ha conocido a lo largo de su historia y que tiene su origen precisamente en España.

Los jueces Baltasar Garzón y Manuel García Castellón tramitaron los expedientes y, al aumentar la dimensión y complejidad de la «Operación Cóndor», el juez García Castellón se inhibió y se unificó el proceso. Desde entonces, conoció el juez Baltasar Garzón. Desde sus inicios, familiares de las víctimas, ex presos políticos, miembros de organizaciones pro Derechos Humanos de Argentina, Chile, Europa, Estados Unidos, vinieron a testificar y a entregar documentación sobre los crímenes en Argentina, Chile y demás países latinoamericanos que participaron en la «Operación Cóndor».

El proceso recibió el más amplio respaldo internacional, por parte del Parlamento Europeo, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas y otras importantes organizaciones de todo el mundo. La apertura de los «Juicios de Madrid» concitó el interés mundial. Francia, Suiza, Bélgica, Alemania y Suecia abrieron procesos contra Augusto Pinochet. EE.UU., a petición de García Castellón y, posteriormente, de Baltasar Garzón,

⁸² La competencia fue ratificada por Auto del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 4 de noviembre de 1998 y por la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2004, ponente: Carlos Granados Pérez [TOL.514.607].

desclasificó parte de la documentación del Departamento de Estado y de todas sus agencias en relación con los crímenes de la dictadura del general Augusto Pinochet. Los medios de comunicación de todas partes del mundo dedicaron muchos minutos a documentales, ruedas de prensa y otros espacios para lograr la acción de la justicia internacional.

Se iniciaba así en España el ejercicio de la jurisdicción universal que ha conocido numerosos casos, algunos han acabado en condena a los responsables, otros se han archivado y otros están pendientes en alguna instancia judicial española, bien por falta de pruebas, bien por presiones políticas. Analizaremos aquí los 10 casos más importantes que se han tramitado en España: los «Juicios de Madrid», Guatemala, Couso, Tibet, Falun Gong, Vuelos Ilegales de la CIA, Sáhara, Ruanda, Mathausen y Gaza.

6.1 Los «Juicios de Madrid»: casos Scilingo, Cavallo y Pinochet

El 28 de marzo de 1996, el Juzgado Central de Instrucción n.º 5 dictaba un auto de admisión a trámite del inicialmente denominado caso Argentina⁸³. El ejercicio de la jurisdicción universal se convertía en un hecho insólito para este tipo de delitos. Hasta la fecha, marzo de 1996, ante la Audiencia Nacional se seguían diferentes procedimientos sustentados en el art. 23.4 LOPJ con carácter internacional, pero dotados de una naturaleza diferente. Delitos como la falsificación de moneda o el tráfico de drogas, por ejemplo, contaban con el beneplácito de los ámbitos sociales, científicos, judiciales y políticos. Sin embargo, con la apertura de los casos Argentina y Pinochet, la polémica estaba servida. Se iniciaba, en España, la investigación y el enjuiciamiento por la comisión de crímenes contra la humanidad al amparo de la jurisdicción universal.

Es evidente el ingrediente político que impregna este tipo de procedimientos, puesto que el Estado (Argentina o Chile, en estos casos), de una manera u otra, había sido partícipe en su comisión y se proyectan sobre conceptos absolutos y obsoletos de soberanía y de no injerencia que hemos tenido oportunidad de analizar en el capítulo primero y quinto de este trabajo. La idea de que la jurisdicción universal suponía una invasión en la soberanía y en los asuntos internos de los Estados latía constantemente en la atmósfera judicial y también en la política, que intentó interferir e incluso liquidar los primeros procedimientos por crímenes contra la humanidad que se empezaban a enjuiciar en la historia judicial española.

Los delitos objeto de investigación en estos dos primeros casos, Argentina y Chile, y los que se añadieron posteriormente, dando lugar a los «Juicios de Ma-

⁸³ El caso Argentina se inició contra los responsables de los delitos cometidos en la última etapa de la dictadura militar en la República Argentina entre 1976 y 1983. En el sumario principal se procesaron a más de 100 personas, principalmente militares. Surgieron dos casos más relevantes: Scilingo y Cavallo, que se separaron de la causa. El caso Cavallo finalmente no fue juzgado en España.

drid», tenían evidentes repercusiones políticas y se distanciaban de lo que había sido el ejercicio de la jurisdicción universal en aplicación del art. 23.4 LOPJ. Los hechos que se ventilaban eran crímenes internacionales de genocidio y, por tanto, investidos de carácter de *ius cogens* dimanantes de obligaciones internacionales *erga omnes*. Además, vulneraban el núcleo duro de los derechos humanos lesionando bienes jurídicos internacionales previstos en derecho interno y/o internacional y que permanecían en una intolerable impunidad.

El *iter* de estos procedimientos fue incierto durante los primeros meses, aunque también había gratificantes retos científicos y prácticos que se suscitaban en sede judicial. No existía un cuerpo sólido de doctrina científica y jurisprudencial y, por tanto, desde la práctica y el aprendizaje continuo, se tenía que determinar el concepto, los límites y los requisitos de la jurisdicción universal, profundizando en el Derecho Penal Internacional y en el análisis de los tipos penales, en especial, del delito de genocidio. Por tanto, la práctica judicial española inexistente y la internacionalmente limitada obligaban a tratar de alcanzar unas mínimas bases jurídicas para desarrollar los casos en sede judicial.

En el caso Argentina, se separaron dos piezas destacadas y que dieron lugar al caso Scilingo y el caso Cavallo que vamos a analizar a continuación. El **caso Scilingo** se inició en la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (AN3), en el procedimiento Rollo 139/1997. El 19 de abril de 2005, se dictó la *Sentencia de la Audiencia Nacional 16/2005. Ponente: De Prada Solaesa [Referencia: TOL.642.226]*, por los magistrados de la Sala Segunda: Fernando García Nicolás, Jorge Campos y José Ricardo de Prada Solaesa (ponente), ante la abstención de los magistrados orgánicamente integrantes de la Sección Tercera. En virtud de dicha sentencia se condenaba a Adolfo Francisco Scilingo como autor de un delito de lesa humanidad: (i) con causación de 30 muertes alevosas, a 30 penas de 21 años de prisión cada una de ellas; (ii) con realización de detención ilegal, a la pena de prisión de cinco años, (iii) con causación de una tortura grave, a la pena de cinco años de prisión. Las penas tenían una vigencia máxima de cumplimiento del triple de la pena, conforme al Código Penal de 1973, vigente en aquel momento, por lo que la pena fue de 63 años de prisión.

6.2 Caso Guatemala

El caso Guatemala⁸⁴ se inició con la interposición de sendas querrelas por parte de asociaciones pro Derechos Humanos y familiares de las víctimas del conflicto armado guatemalteco en los años ochenta a través del ejercicio de la acción popular por delitos de genocidio, terrorismo y torturas. El caso correspondió al Juz-

⁸⁴ Para un análisis detallado sobre el contexto en que se enmarca el caso, *vid.* GARCÍA, P. (2005) *El genocidio en Guatemala a la luz de la Sociología Militar*, Madrid, Ed. Sepha

gado Central de Instrucción n.º 1 de la Audiencia Nacional (JCII) dando lugar a las diligencias previas 331/1999. El conflicto armado en Guatemala se produjo en la década de los ochenta con un 83% de víctimas de etnia maya. Resultaron 200.000 personas asesinadas y hubo 45.000 desapariciones forzadas, además de un desplazamiento del 10% de la población y se erradicaron comunidades indígenas enteras.

El juzgado dictó auto de admisión el 27 de marzo de 2000, confirmando la competencia de la jurisdicción española, tras múltiples vicisitudes procesales y posiciones contrarias a su admisión. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de reforma contra la resolución que fue desestimado por auto de 27 de abril de 2000. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación contra dicha resolución que fue estimado por el auto de la Audiencia Nacional de 13 de diciembre de 2000 (Rollo de Apelación 115/2000) por el que se declaraba la incompetencia de los tribunales españoles. Contra la resolución se interpuso recurso de casación por parte de las acusaciones populares y particulares y la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó la *Sentencia 327/2003, de 25 de marzo de 2003. Ponente: Menéndez de Luarca [Referencia: TOL306.047]* por la que se desestimaba el recurso de casación.

Las asociaciones querellantes y las acusaciones particulares recurrieron en amparo ante el Tribunal Constitucional que dictó la *STC 237/2005, de 26 de septiembre. Ponente: Jiménez Sánchez [Referencia TOL.709.540]* que estimó parcialmente el recurso por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), anulando el auto de la Audiencia Nacional de 13 de diciembre de 2000 y la STS de 25 de febrero de 2003, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento del Auto de 13 de diciembre de 2000. La STC reconoce de forma amplia el principio de jurisdicción universal, con aplicación del criterio de «conurrencia» y no de «subsidiariedad», y sin exigir punto de conexión entre España y el lugar de comisión de los hechos.

La referida STC tuvo como consecuencia que la Audiencia Nacional dictara el Auto 178/2006, de 16 de febrero (Rollo 162/2000) por el que se desestimaba el recurso del Ministerio Fiscal y se declaraba la competencia del JCII para el conocimiento de los hechos denunciados. La causa sigue instruyéndose ante el JCII, se han remitido diferentes comisiones rogatorias a Guatemala y otros países, así como siete órdenes de detención con fines de extradición a ese país, en fecha 7 de julio de 2007. Las autoridades guatemaltecas, de momento, no han colaborado con las comisiones rogatorias. Las órdenes de detención con fines de extradición quedaron sin efecto, porque dos de los acusados, Ángel Aníbal Guevara Rodríguez, ex ministro de Defensa, y Pedro García Arrendo, ex comandante de la policía, interpusieron un recurso ante la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala que fueron admitidos.

La resolución del tribunal de Guatemala se basó en que el Poder Judicial de España no observó los aspectos fundamentales de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera e incluso llega a sostener una vulneración del art. 96 de la propia Carta Magna española. Por otro lado, y respecto al principio de justicia universal, la Corte de Guatemala proclama que el principio de jurisdicción universal «no puede ser reconocido por esta Corte guatemalteca, dado que de ninguna manera se ha demostrado que la llamada «jurisdicción universal unilateral» le haya sido encomendada a España por decisión «universal», para que le represente [a Guatemala] en los poderes sustantivos de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado». Además, añade el Alto Tribunal guatemalteco: «esta Corte aunque respeta la soberanía de los Tribunales españoles para tomar sus decisiones, estima que se opone a su pretensión de extender competencia de su jurisdicción interna al ámbito territorial de esta nación independiente». Por ello, la Corte de Guatemala considera que no es admisible reconocer la competencia de España, porque la pretensión de la jurisdicción universal no se sustenta en ninguna regla de DI que obligue a un Estado soberano a someter a los tribunales extranjeros a sus ciudadanos, cuando los hechos hayan ocurrido en su territorio y los sujetos pasivos de los presuntos delitos sean nacionales del Estado requirente.

6.3 Caso Couso

En el conocido caso Couso⁸⁵, los familiares del periodista español José Couso Permuy y varias asociaciones interpusieron una querrela ante la jurisdicción española por la muerte del periodista en Irak por los disparos de un carro de combate blindado norteamericano cuando se encontraba grabando desde la terraza de un hotel ocupado por civiles. El Juzgado Central de Instrucción n.º 1 aceptó la jurisdicción española en virtud del art. 24.3 LOPJ por violación grave de las Convenciones de Ginebra al tratarse de un ataque deliberado contra civiles. Se libraron comisiones rogatorias a Estados Unidos que no atendió, por lo que el JCI1 decretó, por auto de 19 de octubre de 2005, la orden de busca y captura internacional de tres militares norteamericanos: el sargento Thomas Gibson, el capitán Philip Wolford y el teniente coronel Philip de Camp.

El Ministerio Fiscal, que rechazaba la competencia de la jurisdicción española, interpuso recurso de reforma, pero el propio juzgado por auto de 28 de octubre de 2005 reconoció la competencia de la jurisdicción española. Ante esta decisión, el acusador público formuló recurso de apelación y la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, con fecha 8 de marzo de 2006, no reconociendo la competencia de la jurisdicción española, dictó el archivo

⁸⁵ Para una visión del caso desde el punto de vista de la familia de José Couso: PERMUNY, M. *et al* (2004), *José Couso: la mirada incómoda*, Madrid, autor-editor.

de la causa al considerarlo un acto de guerra. La resolución de la AN fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo y fue estimado parcialmente por la STS 1240/2006, de 11 de diciembre, ponente: Santiago J. Pedraz [Referencia: TOL.1.505.839] reconociendo que el art. 23.4. h) (actualmente 23.4.i) otorga jurisdicción a los tribunales españoles para la instrucción de los hechos denunciados, calificados provisionalmente como delito de crimen de guerra *ex art. 611 CP* en relación con la IV Convención de Ginebra.

El JCI1 dictó el 27 de abril de 2007 un auto de procesamiento contra el sargento, el capitán y el teniente coronel porque, según consta en la resolución, los procesados conocían que el Hotel Palestina era y se encontraba en zona civil y no era objetivo militar. El juez instructor, Santiago Pedraz, afirma, además, que no consta que en el Hotel hubiese un francotirador, como se había indicado, ni que hubiera ningún tipo de disparo, sino que era un hotel ocupado únicamente por periodistas. El auto concluye: «el disparo efectuado desde el carro de combate que ocasionó la muerte del señor Couso se constituiría como ataque, represalia o acto de amenaza de violencia con la finalidad de aterrorizar a los periodistas, máxime si como se señala el mismo día se dirigieron ataques a las cadenas televisivas Al Yazira y Abu Dhabi».

En marzo de 2009, el juez Pedraz vuelve a abrir la causa tras el archivo de la misma por la estimación del recurso de casación del Ministerio Fiscal. Con el *Auto de procesamiento de la Audiencia Nacional de 21 de mayo de 2009. Ponente: Santiago J. Pedraz [Referencia: TOL1.505.839]*, Pedraz vuelve a procesar a los 3 imputados y solicita autorización al Consejo General del Poder Judicial para realizar una inspección ocular en el lugar de los hechos. Tras varias vicisitudes procesales y presiones políticas, el Tribunal Supremo decide reabrir el caso. El 29 de julio de 2009, el juez Pedraz dicta el *Auto de procesamiento del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 [Referencia: TOL1.903.878]* contra los 3 imputados, al que se añaden dos imputados más, a Buford Blount, jefe del Cuartel General y comandante de la Tercera División de Infantería Acorazada del Ejército norteamericano y David Perkins, jefe de la Segunda Brigada de dicha División. El caso se encuentra pendiente de resolución.

6.4 Caso Tíbet

El caso Tíbet⁸⁶ se inicia con la interposición por dos asociaciones y algunas víctimas de una querrela por los delitos de genocidio, torturas, terrorismo y delitos de lesa humanidad contra Jiang Zemin, ex presidente de China y secretario del Partido Comunista Chino, acusado de participar en la represión y ocupación

⁸⁶ Sobre la situación en el Tíbet: CORNEJO, R. (2010), *China: radiografía de una potencia en ascenso*, México, Colegio de México. LIU, X. (2011), *No tengo enemigos. No conozco el odio*. Barcelona, RBA

del Tíbet. El Juzgado Central de Instrucción n.º 2, por auto de 5 de septiembre de 2005, acordó la inadmisión de la querrela. La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, por *Auto de 10 de enero de 2006* [Referencia: *TOL956.830*] declaró competente la jurisdicción española procediendo a admitir la querrela e iniciar la instrucción de la causa que se encuentra actualmente en esta fase. Sobre las repercusiones políticas del caso, *vid.* Cap. 6 de este trabajo.

6.5 Caso Falun Gong

Falun Gong⁸⁷, o Falun Dafa, es una práctica religiosa muy arraigada en el pueblo chino. En las querrelas que dan inicio a este procedimiento, se relata cómo el Gobierno de la República Popular China, en un principio, autorizaba y apoyaba esta práctica. Sin embargo, en 1999, con los cambios en el Partido Comunista Chino, y, concretamente, el ex presidente Jiang Zemin comprobó que en China había entre 70 y 100 millones de personas que practicaban Falun Gong, es decir, entre un 7 y un 8% del total de la población china y superando incluso el número de afiliados al Partido Comunista Chino. Ante esta cifra, Jiang Zemin decidió erradicar la práctica de Falun Gong y también a todos sus practicantes por considerarlo incompatible con los postulados del Partido Comunista Chino.

Como hemos apuntado, se interpusieron cinco querrelas. La primera, el 15 de octubre de 2003, por delitos de genocidio y torturas contra el ex presidente chino, Jiang Zemin, considerado responsable directo del genocidio, y contra Luo Gang, director de la Comisión Nacional de Políticos. De los 15 querellantes, la mayoría de nacionalidad china, había uno de nacionalidad española. El Juzgado Central de Instrucción n.º 2 dictó el 17 de diciembre de 2003 auto de inadmisión a trámite de la querrela. La resolución fue confirmada por el propio Juzgado frente al recurso de reforma y por la Audiencia Nacional frente al recurso de apelación, ésta última se basaba en el principio de subsidiariedad y en la inexistencia de vínculos de conexión con España. El Tribunal Supremo, en la STS 345/2005, de 18 de marzo, declaró no haber lugar al recurso de casación frente a la resolución de la Audiencia Nacional y confirmó la resolución. Los querellantes recurrieron en amparo ante el TC que confirmó el amparo en la *STC 227/2007, de 22 de octubre de 2007*. Ponente: *Conde Martín de las Hijas* [Referencia: *TOL1.173.762*] con la consecuencia inmediata de admisión de la querrela y apertura de la fase de instrucción, en la que se encuentra actualmente.

La segunda querrela se presentó el 2 de septiembre de 2004. Se interpuso con motivo de la visita a España de Jia Quingling. El querellado era presidente del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino,

⁸⁷ Sobre el Partido Comunista Chino y Falun Gong: RODRÍGUEZ, I. (2010), *Continuidad política y cambio económico en la China del siglo XXI*, Madrid, Ril editores.

acusado de genocidio por intervención directa contra Falun Gong, cuando era secretario general del Comité Municipal del Partido Comunista Chino en Pekín entre 1999 y 2002. El *iter* procesal fue el mismo que en la anterior querrela, solo que cuando llegó en casación al TS tuvo que declarar la competencia de la jurisdicción española y, por tanto, la admisión a trámite de la querrela, al haberse dictado esta STS 645/2006, de 20 de junio, con posterioridad a la STC 227/2007. Actualmente, se encuentra en fase de instrucción.

La tercera querrela se interpuso con motivo del anuncio de la visita a España de Zhang Xiaoguang, Zhang Xianlin, Dong Zongfang y Gao Kuixian, para participar en el Foro Hispano Chino en Barcelona en noviembre de 2004. La querrela fue presentada el 14 de noviembre de 2004 por delitos de genocidio y tortura en su condición de directores de los centros de trabajos forzados. El JCI2 inadmitió la demanda y el *iter* procesal es el mismo que el anterior.

La cuarta querrela se presentó el 8 de noviembre de 2005, motivada por la posible visita a España del ministro de Comercio, Bo Xilai, entre los días 13 y 15 de noviembre de 2005. Se le imputaban delitos de genocidio y torturas por su participación directa en el genocidio contra practicantes de Falun Gong cuando era alcalde de Dalian y gobernador de la provincia de Liaoning entre 1999 y 2003. Siguió el *iter* procesal de las anteriores querrelas, y, tras la STC 227/2007, el propio Juzgado, a petición del Ministerio Fiscal, aceptó a trámite la querrela el 5 de diciembre de 2007.

6.6 Caso Vuelos ilegales de la CIA

El caso de los vuelos ilegales de la CIA se inició por una denuncia por torturas formulada por un grupo de abogados de Palma de Mallorca que interpusieron ante la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Baleares el 17 de mayo de 2005. La Fiscalía inició diligencias, pero decretó su archivo. Ante esta situación, el mismo grupo de abogados formuló la denuncia en la Fiscalía y, un segundo grupo, también de abogados de Palma de Mallorca, interpusieron denuncia y querrela ante los juzgados de instrucción de Palma. El Juzgado de Instrucción n.º 7 admitió la querrela, pero se inhibió a favor de los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional. El Ministerio Fiscal recurrió para que se inadmitiera, pero sin éxito. Correspondió, por reparto, al Juzgado Central de Instrucción n.º 2 que admitió su competencia e incoó el procedimiento por auto de 9 de junio de 2006 por delito de torturas. Se personaron en la causa ciudadanos mallorquines y asociaciones, así como la acusación popular.

El día 9 de octubre de 2006, prestó declaración Jaled El Masri, ciudadano alemán de origen libanés que, el 31 de diciembre de 2003, fue detenido por la

policía en Macedonia y, tras ser interrogado y torturado durante 23 días, fue entregado, el 23 de enero de 2004, en el aeropuerto de Skopie, a agentes de la CIA, quienes, a su vez, lo trasladaron de forma secreta a Kabul. Permaneció en Afganistán cinco meses hasta que lo introdujeron en un avión destino Albania, donde recobró su libertad. El avión, en el que El Masri viajó acompañado de 13 agentes de la CIA, presuntamente hizo escala en Palma de Mallorca el 24 de enero de 2004. El juzgado ha interesado numerosas comisiones rogatorias a Italia, Alemania, Suiza y Portugal para una mejor instrucción del caso.

La competencia de la jurisdicción española se basa no solo en la persecución del delito de torturas en base al principio de jurisdicción universal, sino también por la posible utilización de suelo español en el *iter criminis* de los delitos investigados. El proceso continúa abierto. Otros Estados, como Alemania, y el Parlamento alemán, también investigan vuelos ilegales de la CIA. Incluso el Parlamento Europeo elaboró un informe *Temporary Committee on Alleged Use of European Countries by the CIA for the Transport and Illegal Detention of Prisoners*, DT/651745EN PE382.420v00-00 de 7 de febrero de 2007, consultable en línea.

6.7 Caso Sáhara

El 14 de septiembre de 2006 varias asociaciones pro Derechos Humanos y algunos familiares de las víctimas, como acusación popular y particular, presentaron una querrela por los delitos de genocidio y tortura por los hechos producidos a partir de 1975, tras la firma de los Acuerdos Tripartitos de Madrid por el que España se fue del Sáhara Occidental y su invasión por parte del Reino de Marruecos. La invasión duró 16 años y supuso una masacre del pueblo saharauí, permaneciendo sometido a dominación por una potencia extranjera, y sin que pueda ejercer su derecho a la libre determinación reconocido por la Resolución 1514, de 8 de diciembre de 1968 de Naciones Unidas.

En la querrela se relata la violencia permanente contra el pueblo saharauí. Primero la guerra, que obligó al desplazamiento de más de 40.000 personas, sometidas a persecuciones, bombardeos con napalm, fósforo blanco y bombas de fragmentación, o arrojados al vacío desde helicópteros. Se creó un estado de terror en el Sáhara Occidental, que se mantiene en la actualidad. El pueblo saharauí ha sido sometido a violaciones sistemáticas de los derechos humanos con eliminación sistemática de su población, allanamientos de morada, detenciones masivas y secuestros en centros de detención.

El Juzgado Central de Instrucción n.º 5, con el informe favorable del Ministerio Fiscal, aceptó por auto de 29 de octubre de 2007, la querrela contra 13

querellados acusados de secuestro, encarcelamiento y desapariciones entre 1975 y 1980. Se ha librado una comisión rogatoria a las autoridades del Reino de Marruecos para que colaboren con la instrucción de la causa, fase en la que se encuentra actualmente el procedimiento.

6.8 Caso Ruanda

El juez instructor, Fernando Andreu, es el encargado de la instrucción del llamado Caso Ruanda, iniciado por querrela de distintas asociaciones de Derechos Humanos y familiares de algunas víctimas. Por auto de 6 de febrero de 2008, el Juez Andreu resolvió procesar a 40 personas, dictando las pertinentes requisitorias para su búsqueda y captura nacional e internacional.

Los hechos de la instrucción se enmarcan en el conjunto de actividades criminales que se producen desde el 1 de octubre de 1990 desde Uganda para ser ejecutadas en Ruanda por un grupo político-militar armado, organizado y entrenado por potencias extranjeras. Este grupo realizó actividades criminales destinadas a eliminar a la población civil a través de hostilidades bélicas y atentados en la zona norte y centro de Ruanda. El grupo tomó el poder por la fuerza e instauró un régimen de terror y una estructura paralela al Estado⁸⁸, con secuestros, torturas, violaciones de mujeres y niñas, atentados terroristas, encarcelamientos sin juicios justos, asesinatos selectivos y destrucción de cadáveres. También se reflejan en el auto las actividades bélicas realizadas en Ruanda y en Zaire (hoy República Democrática del Congo).

En el auto aparecen los nombres de víctimas españolas: Joaquín Vallmajo i Sala (misionero de la orden de los Padres Blancos), Servando Mayor García, Julio Rodríguez Jorge, Miguel Ángel Isla y Lucio Fernando de la Fuente (hermanos Maristas); Flors Sirena Fortuna (enfermera de la organización Médicos del Mundo); Manuel Madrazo Osuna (médico de Médicos del Mundo) e Isidro Uzcudun Pouso (sacerdote de la diócesis de San Sebastián)⁸⁹.

En este caso, la acción penal se dirigió inicialmente contra 69 personas, aunque actualmente se está procesando a 40 integrantes de los grupos militares *Armée Patriotique Rwandaise/Rwandese Patriotic Army* (APR/RPA) y *Front Patriotique Rwandais/Rwandese Patriotic Front* (FPR/APR) de etnia tutsi, por crímenes

⁸⁸ La película de Terry George (2004), *Hotel Ruanda*, refleja el contexto en que se enmarca la masacre civil vivida en Ruanda en 1994.

⁸⁹ Vid. PALOU-LOVERDOS, J. (2007), «Esperanzas para la Justicia Universal», *Abogados, Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, n° 42, febrero de 2007, págs. 60 a 63 y PALOU-LOVERDOS, J. (2007) «Crímenes de guerra contra españoles, ruandeses y congolese en África Central (1990-2006): el conflicto de los grandes lagos desde la perspectiva de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 13.

de genocidio, lesa humanidad, delitos contra las personas y los bienes protegidos en caso de conflicto armado y terrorismo. Entre ellos, se encuentra Paul Kagame, presidente de la República de Ruanda, jefe del Estado y comandante en jefe del ejército ruandés, aunque la inmunidad de su cargo impide el procesamiento.

La investigación criminal se centra en el plan de exterminio sistemático de la etnia hutu por el que perdieron la vida más de cuatro millones de personas, entre ellos, nueve ciudadanos españoles. La investigación se circunscribe a «conocer e investigar las circunstancias en que se produjeron las muertes de los ciudadanos españoles» (FJ 2 del auto de 6 de abril de 2005). Esta decisión parece responder al momento de dictar el auto de admisión en aplicación de la doctrina jurisprudencial del TC vigente que opta por un criterio restringido en el ejercicio del principio de jurisdicción universal, hasta la STC 237/2005, de 26 de septiembre, que sentará un principio de jurisdicción universal puro, vigente hasta la limitación *ex lege* por la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que ya ha sido objeto de análisis en este trabajo.

6.9 Caso Mathausen

En el año 2008, un grupo de organizaciones pro derechos humanos y familiares de las víctimas presentaron una querrela contra cuatro miembros de la organización SS TOTENKOPF por los asesinatos cometidos en los campos de concentración nazi⁹⁰ de Mathausen, Sachsenhausen y Flossenbürg contra prisioneros republicanos españoles exiliados en Europa tras el final de la Guerra Civil española de la que huían por la represión franquista.

Por reparto, el caso correspondió al Juzgado Central de Instrucción n.º 2 de la Audiencia Nacional. El juez titular Ismael Moreno, tras admitir a trámite la querrela, con informe favorable del Ministerio Fiscal, ordenó la búsqueda y captura de tres ex miembros de las SS contra los que el juez decretó prisión incondicional, acusados de genocidio y crímenes contra la humanidad. La querrela se dirigía contra un cuarto miembro de las SS, Jon Dmjanjuk, que en ese momento estaba siendo investigado en Alemania, por lo que la Audiencia Nacional no cursó orden de detención. El juez Moreno considera que los tres procesados participaron en la persecución de judíos y otros grupos étnicos, entre los que se encontraban los españoles.

Los hechos que se mencionan en el auto son casos de inanición, palizas, torturas y asesinato por cámara de gas, ahorcamiento, estrangulación, inyecciones en el corazón, electrocuciones, palizas, ahogamiento, cremaciones, desnutrición y ejecuciones. Dos de las víctimas, Jesús Tello y Emeterio Ramiro Santisteban, narraron al juez su horror en el campo y la forma de proceder de la guardia nazi.

⁹⁰ Véase, OWEN J. (2007), *Nuremberg. El mayor juicio de la historia*, Barcelona, Memoria Crítica.

En 2009, falleció Josias Kumpf, uno de los tres criminales nazis reclamados por España. El 17 de marzo de 2012 falleció John Demjanjuk en un asilo bávaro en Alemania⁹¹ tras ser condenado a cinco años de cárcel por la Audiencia de Múnich como cómplice del asesinato de al menos 28.060 judíos.

6.10 Caso Gaza

En junio de 2008 se presentó una querrela contra el ministro de Defensa israelí, Benjamín Be-Eliezer, y seis personas más, por un delito contra la humanidad por un ataque desproporcionado. El ejército israelí llevó a cabo un ataque el 22 de julio de 2002 con un caza F16 en el barrio de Al Daraj en Gaza para destruir la casa de un presunto dirigente de Hamas, Sala Sehaden. El resultado del bombardeo fue de 14 muertos, la mayoría niños, y 150 heridos.

En mayo de 2009, el juez titular del JCI n.º 4 de la Audiencia Nacional, Fernando Andreu, admitió a trámite la causa. El juez instructor se encontró con un informe desfavorable del Ministerio Fiscal, al considerar, por la documentación remitida por las autoridades israelíes, que el caso iba a ser juzgado en Israel. Contra las tesis del acusador público que alegaba que España no podía convertirse en una tercera instancia, el juez Andreu considera que de la Convención de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario se desprende la competencia concurrente de la jurisdicción española en base al principio de jurisdicción universal, dada la naturaleza de crimen de guerra.

Finalmente, en junio de 2009, el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordó el archivo definitivo de la causa. Las acusaciones han presentado un recurso de casación ante el Tribunal Supremo el 21 de septiembre de 2009. El Tribunal Supremo dictó un auto en 2009 por el que declara no haber lugar al recurso de casación por lo que el caso quedó definitivamente archivado. La decisión de archivo definitivo obtuvo 14 votos a favor, argumentando la preferencia de la justicia israelí sobre la española, y cuatro en contra, el de los magistrados Sáez, De Prada, Bayarri y Fernández, que emitieron un voto particular discrepante.

7. JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

7.1 Introducción

En las últimas décadas, ha habido un importante debate académico con grandes repercusiones políticas sobre el principio de jurisdicción universal. Inicialmente, la persecución universal se aplicó a casos en los que se daba caza a responsables de los campos de exterminio nazis y que no levantaron ampollas. Sin embargo, en

⁹¹ El juez Moreno solicitó a Alemania la extradición a España de Demjanjuk por considerar que no se infringía el principio *non bis in idem*, pero Alemania finalmente no pudo extraditarlo por defunción.

el momento en que la jurisdicción universal empezó a aplicarse por jueces y tribunales, a instancias de ONG pro derechos humanos, frente a las juntas militares y dictadores latinoamericanos o a los conflictos en los Balcanes, Ruanda y la región de los Grandes Lagos, el principio de jurisdicción universal fue puesto en entredicho por estados, gobiernos, políticos y generadores de opinión.

Se han esgrimido argumentos favorables y contrarios del principio de jurisdicción universal sobre los crímenes internacionales. La práctica de los estados ha sido variable, siendo, en un primer momento, Bélgica, como hemos visto, el Estado pionero en la persecución de los atroces crímenes contra la humanidad y, tras la reforma de la legislación belga en 2003, erigiéndose España como líder mundial en la persecución de dichos crímenes. No obstante, desde que se abrieran los llamados «Juicios de Madrid», el reconocimiento del principio de jurisdicción universal ha ido sufriendo una serie de cambios legislativos y jurisprudenciales que lo han convertido en prácticamente irreconocible. ¿Cuáles han sido las causas de esta evolución desde un ejercicio sin límites, a una derogación *de facto* y, finalmente, una abrogación *de iure*?

7.2 La crisis del principio de jurisdicción universal en España

La primera llamada de atención provino de Chile, con motivo del arresto del general Pinochet en Londres mientras se encontraba convaleciente en el hospital, a efectos de extraditarlo a España el 16 de octubre de 1998. Desde entonces se ha venido produciendo una fuerte presión internacional de las superpotencias e interna de grupos de presión más o menos interesados con el fin de restringir, con medidas legislativas o interpretaciones jurisprudenciales, el alcance del principio de jurisdicción universal.

En los Estados Unidos⁹² existe un gran número de partidarios de una limitación del principio de jurisdicción universal, junto a ellos, encontramos los países en vías de desarrollo, que consideran inaceptable la injerencia en los procesos de transición pacífica a regímenes democráticos y que, además, se basa en una relación unidireccional *norte-sur*. Los partidarios de restringir el principio de jurisdicción universal alegan que su ejercicio perturba las relaciones bilaterales entre los Estados y que no se garantiza una administración eficaz de justicia, al no corresponderse el juzgador con el principio del «juez natural».

En España, el proceso de crisis del principio de jurisdicción universal se inició en sede judicial y se ha ido acompañando de sendas reformas legislativas en sentido restrictivo. La batalla judicial entre la Audiencia Nacional, partidaria,

⁹² Conviene recordar los miles de soldados que tiene desplegados los Estados Unidos de América en conflictos allende de sus fronteras y para quien no existe tribunal extranjero válido para juzgar a sus nacionales.

pese a las tesis contrarias del acusador público, de la competencia de los tribunales españoles para el enjuiciamiento de los crímenes internacionales y el Tribunal Supremo, quien realizó interpretaciones *contra legem* del art. 23.4 LOPJ para restringir el ejercicio de la jurisdicción universal sin que el legislador tuviese que posicionarse. Y, por último, el Tribunal Constitucional, de quien es conocida su lucha jurisdiccional con el Tribunal Supremo, y que quiso dejar las cosas en su sitio con la STC 237/2005, de 26 de septiembre de 2005 (Caso Guatemala).

En 1998, con motivo de los casos Scilingo, Cavallo y Pinochet, la Audiencia Nacional realizó afirmaciones enfáticas sobre el principio de jurisdicción universal para respaldar la competencia para enjuiciar los crímenes cometidos por las juntas militares chilena y argentina en los años ochenta y noventa del siglo XX, a partir del año 2000, en concreto el 13 de diciembre del 2000, la Audiencia Nacional, en el caso Guatemala negó la instrucción del caso realizando una interpretación muy rigurosa del principio de subsidiariedad. La Audiencia no quería convertirse en una suerte de juzgado de guardia de los crímenes que se cometían en todo el mundo y solicitaban a los denunciantes que probaran la inacción de los tribunales guatemaltecos para poder entrar a enjuiciar⁹³.

Los denunciantes del caso Guatemala quedaron aun más decepcionados cuando, el Tribunal Supremo, al dictaminar sobre el recurso de casación, corrigió a la Audiencia Nacional dinamitando el principio de jurisdicción universal a través de una «interpretación *contra legem* de dimensiones olímpicas»⁹⁴. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2003, el Alto Tribunal asume que el principio de jurisdicción universal no tiene su fundamento en normas generales del Derecho Internacional y solo podría basarse en tratados bilaterales. El propio tribunal se refiere al principio de subsidiariedad que debe inspirar el ejercicio de la jurisdicción universal para no ser incompatible con los principios de igualdad soberana y de no intervención en los asuntos internos y, con ello, repercutir en las relaciones internacionales, que es prerrogativa del gobierno *ex art.* 97 CE.

7.3 Las presiones diplomáticas de Israel, China y Estados Unidos

La interpretación amplia del art. 23.4 LOPJ sobre la jurisdicción universal se ha convertido en los últimos años en un grave problema. Los tribunales españoles, al entrar a conocer sobre determinados casos, han tenido que sufrir la presión internacional de algunas potencias mundiales, cuyo objetivo no era otro que

⁹³ Una verdadera *probatio diabólica* si tenemos en cuenta el texto del Auto: «no podemos inducir la inactividad judicial en virtud del transcurso del tiempo como fue factible en Chile y Argentina por el transcurso de años desde que terminaron las dictaduras militares, dado que, como queda reseñado, el material de que se vale como núcleo esencial la denuncia inicial vio la luz el 15 de febrero de 1999 y la denuncia se presentó el 2 de diciembre de 1999 sin acompañar a la misma ninguna resolución judicial que la rechace».

⁹⁴ REMIRO BROTONS, A.

obligar a España a modificar su legislación en la materia. Como hemos visto, la mayoría de casos que se están tramitando en la Audiencia Nacional en aplicación del principio de jurisdicción universal afectan a varios países, pero, especialmente a China, Israel y los Estados Unidos de América. Los que mayor presión han recibido son los que afectan a ciudadanos israelíes y a dirigentes chinos. Israel y China se han mostrado su máxima disconformidad con los procedimientos de instrucción que se han iniciado en España, amenazando a nuestro país con pagar un precio político.

Como vimos en el capítulo anterior, la Audiencia Nacional estuvo investigando a siete políticos y oficiales militares israelíes, incluido el ex ministro de Defensa, por el ataque aéreo en la Franja de Gaza en julio de 2002 que mató a 14 civiles⁹⁵. En 2009, la entonces ministra de Asuntos Exteriores israelí, Tzipi Livni, obtuvo la promesa del ministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos, que se produciría la reforma de la jurisdicción universal para evitar que la Audiencia Nacional se convierta en un tribunal internacional de guardia.

Otros dos de los casos que se están investigando por parte de los jueces españoles son los casos Tíbet y Falun Gong, en los que hay acusaciones contra tres ministros del gobierno chino y el ex presidente chino, Jiang Zemin, a quienes se les imputan crímenes contra la humanidad. El juez instructor solicitó una comisión rogatoria para interrogar a los acusados y las autoridades chinas lo rechazaron, advirtiendo que esta actuación se podía considerar una intromisión en los asuntos internos de China y que podía afectar a las relaciones bilaterales entre ambos países⁹⁶.

Además de Israel y China que han mostrado su más enérgico rechazo al ejercicio del principio de jurisdicción universal por parte de España, los Estados Unidos de América también han presionado, especialmente, a raíz de las investigaciones abiertas por un juez de instrucción de la Audiencia Nacional contra ciudadanos de EE UU por presuntas torturas en Guantánamo. En el marco de este procedimiento se investigan a seis ex funcionarios de la Administración Bush por realizar interrogatorios con torturas en el centro de detención de Guantánamo. El Gobierno español se vio preocupado por el impacto negativo del proceso sobre las relaciones con Estados Unidos, especialmente, tras la decisión del presidente del Gobierno entonces, José Luís Rodríguez Zapatero, de retirar las tropas españolas de Irak.

Todas estas presiones políticas motivaron al legislador español a reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para imponer límites a la amplia interpretación que del principio de jurisdicción universal dio el Tribunal Constitucional.

⁹⁵ *Vid supra* Caso Gaza.

⁹⁶ AYLÓN, L. «La proliferación de causas en la Audiencia Nacional entorpece la política exterior». Hemeroteca ABC 11/05/2009.

El proceso de reforma de la LOPJ iniciado en 2009 por las presiones diplomáticas de Israel, China y Estados Unidos, y, en menor medida, de otros países como Argentina o Chile, se produce en un momento legislativo poco propicio y con un resultado penoso, según el catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, REMIRO BROTONS.

7.4 La abrogación *de iure* del principio de jurisdicción universal

La reforma de la LOPJ se produjo aprovechando el debate sobre el estado de la Nación el 19 de mayo de 2009, incorporando la reforma del art. 23.4 LOPJ a la Ley de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial. Se trata de una imposición por las circunstancias del momento, la posible apertura⁹⁷ de una causa contra el entonces ministro de Defensa israelí, Benjamín Ben Eliezer, y seis mandos militares por las acciones armadas de Israel en Gaza en junio de 2008. En ese mismo momento, se presentaron denuncias contra altos dirigentes chinos por genocidio y crímenes contra la humanidad el 14 de marzo de 2008 en Lasha (Tíbet)⁹⁸. También por torturas en Guantánamo y otros campos de internamiento de presuntos terroristas de Al-Qaeda fuera del territorio de los Estados Unidos de América, pero bajo su control⁹⁹. A estos casos, se añaden los del Sáhara Occidental y Ruanda que incomodaron al Gobierno socialista y al principal partido de la oposición, el Partido Popular, que, junto al Partido Nacionalista Vasco (PNV), a Convergència i Unió (CiU), Coalición Canaria (CC), Nafarroa Bai (NaBai), Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Unión del Pueblo Navarro (UPN), aprobaron una reforma¹⁰⁰ que se hacía política, diplomática y comercialmente molesta¹⁰¹.

⁹⁷ La Embajada de Israel, con motivo del archivo de la causa publicó un comunicado el 30 de junio de 2009 en su página web (www.embajada-israel.es) en la que denunciaba la presentación de la demanda como «una explotación cínica e inaceptable de la justicia con fines políticos».

⁹⁸ La Embajada de la República Popular China publicó el 7 de mayo de 2009 un comunicado en su página web en la que solicitaba del Gobierno la adopción de «medidas inmediatas y efectivas» para que la querrela presentada por el Comité de Apoyo al Tíbet fuera «retirada cuanto antes» a fin de evitar «posibles estorbos y daños en las relaciones bilaterales» (*El País*, 7 de mayo de 2009, www.elpais.com/articulo/espana/China).

⁹⁹ El juez Baltasar Garzón dictó un auto de apertura del proceso de instrucción el 27 de abril de 2009 contra los autores, cómplices y encubridores de torturas en Guantánamo y otros campos contra cuatro prisioneros, uno de nacionalidad española, posteriormente absueltos en España de los cargos de integración en banda terrorista de Al-Qaeda.

¹⁰⁰ El día 15 de octubre de 2009, BOE 4 de noviembre de 2009.

¹⁰¹ El 25 de mayo de 2009, Jueces para la Democracia, la Unión Progresista de Fiscales y el Grupo de Estudios de Política Criminal, publicaron un *Comunicado acerca de la introducción de limitaciones en el principio de jurisdicción universal*, en el que se decía que «resulta ciertamente preocupante que nuestros responsables políticos se hayan decidido a plantearse la introducción de limitaciones en la legislación vigente al socaire de asuntos que afectan a potencias mundiales. Bien parece que la necesidad de limitar la protección de los Derechos Humanos surja solamente ante los poderosos».

El 25 de junio de 2009 se votaba en el Congreso la enmienda del art. 23.4 LOPJ y se aprobaba con 359 votos a favor, ocho en contra y una abstención¹⁰². Según el diputado de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares, «se trata de una reforma exprés que consagra el doble rasero, sustituyendo el Estado de derecho por la razón de Estado»¹⁰³. La Exposición de Motivos de la reforma justifica la enmienda para homologar la ley con el entorno europeo, racionalizar el uso de la jurisdicción universal y evitar los conflictos por el «uso poco frecuente, aunque bien intencionado» que se ha hecho de la regulación actual. El portavoz de la Comisión de Justicia, Villarrubia, declaró «No tiene demasiada justificación que en países democráticos homologables pueda un país entrar a juzgar situaciones de otro país democrático si este país tiene la oportunidad y la obligación de juzgarlos...»¹⁰⁴.

La nueva redacción del texto no es un simple cambio de estilo, sino una auténtica derogación del principio de jurisdicción universal, acogiendo la interpretación *contra legem* del Tribunal Supremo y abandonando la posición adoptada por el Tribunal Constitucional. La nueva redacción del texto vincula el ejercicio de la jurisdicción universal al principio de personalidad pasiva, es decir, a la existencia de víctimas españolas e incluso a un vínculo de conexión relevante con España, enunciado de forma ambigua y deslizante. Por tanto, en los supuestos en los que no haya víctimas españolas o conexión relevante con España, será necesario que el presunto autor de crímenes cometidos en el extranjero, se encuentre en España¹⁰⁵ para determinar la competencia de los tribunales españoles en ejercicio de la jurisdicción universal.

Aprobada la reforma en el Congreso, siguiendo el procedimiento legislativo, se trasladó al Senado. Tras aprobar la Comisión de Justicia del Senado el dictamen preceptivo del proyecto de ley de reforma de la LOPJ, aprobando una enmienda transaccional con otra del Partido Popular, y con los votos de socialistas y populares, se aprobó, dos días después, el 7 de octubre de 2009, el texto enmendado con 233 votos a favor y 9 en contra, remitiéndola al Congreso, que la aprobaría el 15 de octubre. La modificación introducida con la enmienda transaccional en el Senado consistió en eliminar los «crímenes de guerra» del listado de delitos de los que era competente la jurisdicción española *ex art.* 23.4 LOPJ, para recuperarlos, por referencia, cuando se alude a los tratados y convenios internacionales y, en particular, los convenios de Derecho Internacional humanitario y

¹⁰² Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, n.º 95, 25 de junio de 2009.

¹⁰³ *Ibidem*, págs. 40-41.

¹⁰⁴ Intervención del diputado Villarrubia en el Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, Comisiones, IX Legislatura, n.º 315, 18 de junio de 2009, págs. 21-23.

¹⁰⁵ El *iudex apprehensionis* había sido previsto ya en la reforma de 2005 para el delito de mutilación genital femenina.

de protección de derechos humanos. Al parecer, la mención de *crímenes de guerra* apareció por arte de magia en el entorno del editor, sin debate ni aprobación previa en la Comisión de Justicia o en el Senado y se trataba, según el portavoz del PP en el Senado, Conde Bajén, de deshacer el entuerto¹⁰⁶.

7.5 Críticas y motivaciones políticas del proceso de reforma

Conviene apuntar aquí que la reforma quedó hurtada del debate público y parlamentario que una modificación de tal envergadura exigía. Se aprovechó la creación de la Oficina Judicial para reformar el principio de jurisdicción universal. En el trámite parlamentario se puso de manifiesto que el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministro no proviene del Ministerio de Justicia, sino del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁰⁷. Por ese motivo, el debate estuvo marcado por tintes de presiones diplomáticas para la reforma de la ley, una reforma que se hizo de forma apresurada y sin la calma y la objetividad que requiere una reforma que podría haber conseguido un mayor apoyo, manteniendo su línea restrictiva, y mejorada técnicamente¹⁰⁸.

El portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Justicia del Senado, Conde Bajén, declaró que «había que poner coto a determinados «juececitos» de la AN que se dedicaban, con apoyo en un texto determinado de la LOPJ, a hacer lo que no debían hacer... Vamos a decirles qué cosas pueden estar y cuáles no...». En concreto, señalaba a uno de los *juececitos*: los tribunales penales internacionales, dice, «quedarían absolutamente vacíos de contenido si resulta que cada uno nos encontramos juzgando al mundo mundial, al Tíbet, que es lo que hace Garzón. Pues no, al Tíbet no...»¹⁰⁹. Con su libertad parlamentaria, parece que el senador estaba acusando al juez Garzón de prevaricación, confundiendo la reforma que se iba a aprobar, con la norma en vigor en el momento en que se abrieron las causas en la Audiencia Nacional.

La reforma de 2009 fue duramente criticada por las asociaciones de la Federación Internacional de Derechos Humanos, Jueces para la Democracia, la Unión Progresis-

¹⁰⁶ Véase la intervención de Conde Bajén, del Grupo Popular, en la Comisión de Justicia: «Llegados a este punto había varios modos de proceder. Uno, pedirle a la otra Cámara que rectificase su error material; dos, buscar al autor de la falsedad documental padecida; o tres, presentar aquí una enmienda y arreglar las cosas sin tanto ruido ni tanta alharaca. Esto es lo que hemos decidido hacer...».

¹⁰⁷ Senador Bofil Abelló, de la Entesa Catalana de Progrés, en la Comisión de Justicia. También en el Pleno (Senado, Pleno, 7 de octubre de 2009, n.º 54, pág. 2580).

¹⁰⁸ Véase la intervención del senador Casas i Bedós, de CiU (Senado, Pleno, 7 de octubre de 2009, n.º 54, pág. 2579).

¹⁰⁹ En el Pleno del Senado siguió con su argumentación *ad hominem*: Si al Estado español no le sirve de nada el ejercicio de la competencia universal, «probablemente al juez que se dedique a estas cosas le sirva para mucho; le puede servir para decir que se va a aprender inglés a Nueva York y a cobrar cientos de miles de euros para dar unas charlitas en alguna universidad del lugar. Eso sí le puede ser útil». Aplausos en los escaños del Grupo popular. Senado, Pleno, 7 de octubre de 2009, n.º 4, pág. 2567).

ta de Fiscales, Magistrados Europeos por la Democracia y las Libertades y el Grupo de Estudios de Política Criminal, Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* o la Asociación Pro Derechos Humanos de España, entre otras. La doctrina también ha criticado duramente la reforma, no solo por el fondo, sino también por las formas, al no haberse producido un debate público y en sede parlamentario como correspondería a una reforma de este calado. Algunos autores, como Isidoro Blanco, han llegado a hablar de la «muerte de la jurisdicción universal en España»¹¹⁰.

8. CONCLUSIONES

A continuación sintetizamos los capítulos tratados en este trabajo y exponemos las conclusiones que extraemos del análisis de la práctica de la jurisdicción universal por parte de los Estados y las concretas repercusiones que tiene su ejercicio para la política exterior en el caso de España.

En el capítulo primero nos propusimos situar el concepto de la jurisdicción universal, establecer sus fundamentos y estudiar sus antecedentes, todo ello con carácter introductorio para facilitar la comprensión global de este trabajo. A continuación, situado el concepto de la jurisdicción universal y sus fundamentos, explicamos, en el capítulo segundo, la regulación internacional de la jurisdicción universal convencional correlacionándola con el Derecho Penal Internacional y sus fuentes, además de analizar el desarrollo de los Convenciones internacionales de protección de los Derechos Humanos. Tuvimos ocasión también, en este segundo capítulo, de analizar las formas facultativas y obligatorias de ejercicio de la jurisdicción universal y la previsión en los derechos internos.

El tercer capítulo nos adentra en la tipología de crímenes internacionales respecto a los cuales es procedente la jurisdicción universal. Se define, en un primer lugar, el concepto de «crimen internacional» para, a continuación, analizar los diferentes tipos penales: crímenes de guerra, crimen de genocidio, crímenes contra la humanidad y otros crímenes de trascendencia internacional. Con los fundamentos teóricos de los tres primeros capítulos: concepto de jurisdicción universal, regulación internacional convencional y tipología de crímenes susceptibles de enjuiciamiento al amparo de la jurisdicción universal, tenemos las herramientas necesarias para entrar en el análisis de la *praxis* judicial. Por ello, en el capítulo cuarto se analiza la práctica de la jurisdicción universal por parte de Bélgica, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Suiza. Este análisis nos permite tener una visión general de la práctica judicial comparada antes de iniciar el estudio de España, al que se dedican los tres capítulos siguientes del trabajo.

¹¹⁰ BLANCO CORDERO, I. (2009), «Sobre la muerte de la jurisdicción universal». *Revista General de Derecho Penal*, n.º 12. Noviembre de 2009.

El quinto capítulo del trabajo abriría un segundo gran bloque de temas dedicados exclusivamente a España. Tras un estudio general de la jurisdicción universal en los tres primeros capítulos y el análisis de la práctica judicial en diferentes Estados en el capítulo cuarto, el capítulo quinto nos sitúa el contexto legal en el que se enmarca el ejercicio de la jurisdicción universal en España. Se trata de un capítulo esencial para entender la aplicación de la jurisdicción universal y está correlacionado con las repercusiones de su ejercicio en la política exterior de España. En efecto, el capítulo quinto analiza el principio contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y las diferentes reformas de las que ha sido objeto desde la aprobación de la Ley Orgánica en 1985. En el capítulo, se introduce también el papel de las víctimas a través del ejercicio de la acción penal, así como una serie de cuestiones procesales respecto a los conflictos entre jurisdicciones y la inmunidad de los representantes estatales.

El capítulo sexto analiza la práctica de los tribunales españoles en el ejercicio de la jurisdicción universal desde sus orígenes en 1998 con los llamados «Juicios de Madrid», realizando un recorrido por todos los casos que se han ido planteando ante la Audiencia Nacional: caso Guatemala, Couso, Tíbet, Falun Gong, Vuelos ilegales de la CIA, Sáhara, Ruanda, Mathausen y Gaza. Todos ellos con importantes repercusiones en la política exterior de España como se analiza en el capítulo séptimo. En ese capítulo séptimo se trata la cuestión de cómo el ejercicio de la jurisdicción universal ha influido en la política exterior de España y las diferentes fases por las que ha pasado la regulación del principio de jurisdicción universal en nuestro país, así como las presiones recibidas para la limitación de su ejercicio.

Todo el análisis contenido en estos siete capítulos nos permite llegar a una serie de conclusiones que se relacionan con los objetivos y las hipótesis que inician este trabajo. La hipótesis general de la que partíamos en este estudio es la siguiente: el ejercicio de la jurisdicción universal, sobre la base del principio de universalidad, perturba las relaciones bilaterales entre el Estado cuyo nacional está siendo objeto de un procedimiento penal por la comisión de graves crímenes internacionales, y el Estado en cuyo territorio se está enjuiciando al presunto autor de tales hechos. Esta hipótesis se ha visto confirmada en el caso de Bélgica, cuya ley de la jurisdicción universal se modificó, ya en 2003, en un sentido restrictivo por presiones diplomáticas, tras la apertura de procesos contra dirigentes israelíes, chinos y estadounidenses, además de jefes de Estado y de Gobierno de países latinoamericanos y africanos.

Sin embargo, esta hipótesis no se puede confirmar en los casos de Estados Unidos, Francia y Reino Unido. El motivo es que, en el caso de Estados Unidos, su previsión en la legislación penal es escasa. Únicamente se han planteado ca-

sos ante los tribunales estadounidenses en ejercicio de la jurisdicción universal contra antiguos dirigentes nazis, ya en 1985, y contra dirigentes africanos, cuando había víctimas norteamericanas. No se puede decir, por tanto, que se haya experimentado una limitación en el ejercicio de la jurisdicción universal en Estados Unidos, sino que, de partida, el Estado no ejerce la jurisdicción universal sino de forma muy limitada y en casos muy concretos en los que hay grandes intereses económicos o políticos.

En el caso de Francia y el Reino Unido, en ambos países se parte de una concepción restringida del ejercicio de la jurisdicción universal. Sin embargo, los tribunales de ambos Estados han conocido de casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad de dirigentes asiáticos y africanos, aunque con repercusiones limitadas y efectividad reducida. Del análisis de la práctica de estos dos Estados, igual que de Estados Unidos, no se desprende que hayan introducido ningún tipo de reforma limitativa por presiones diplomáticas. El caso de Suiza es el único en el que no solo no se cumple la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, sino que sigue una línea totalmente contraria a la hipótesis planteada y a la práctica de Bélgica y España. Suiza modificó en 2010 el régimen general de su derecho penal e introdujo una importante reforma para ampliar los supuestos de aplicación de la jurisdicción universal, aunque exigiendo la presencia del presunto autor en territorio helvético. Distingue, además, entre la jurisdicción civil y militar, según se trate de tiempos de paz o de guerra, para el ejercicio de la jurisdicción universal. Sorprende que Suiza, un país neutral desde el siglo XIX, que no participó en ninguna de las dos contiendas mundiales del siglo XX, haya introducido una reforma para ampliar el ejercicio de la jurisdicción universal si tenemos en cuenta el elevado componente político que de su ejercicio se desprende.

Del análisis de la práctica judicial comparada, podemos extraer, como primera conclusión, que las grandes potencias europeas, Francia y el Reino Unido, no han recibido presiones diplomáticas, al menos directamente, para limitar el ejercicio de la jurisdicción universal, bien por su condición de potencia, bien por no verse afectadas, con los procedimientos iniciados, las relaciones diplomáticas y comerciales con los países concernidos. Por otro lado, se puede concluir, respecto a Estados Unidos, que no ha recibido ningún tipo de presión diplomática, por ser el *hegemon*, y el ejercicio de la jurisdicción universal ha quedado reducido a casos anecdóticos y por fuertes intereses económicos. El debate sobre su ejercicio se trasladó al plano doctrinal, en el momento de máximo auge, con los «Juicios de Madrid» en España, como hemos tenido ocasión de ver en la polémica Kissinger - B. Ferencz. Finalmente, respecto a Suiza, como ya hemos apuntado, sigue una práctica contracorriente, inaugurada recientemente, en 2009, aunque restringida a la presencia del acusado en territorio de la Confederación.

La hipótesis general de la que partíamos se ha visto plenamente confirmada en España, como también ha sucedido, aunque con anterioridad, en Bélgica. Efectivamente, España, por presiones diplomáticas de Estados Unidos, China e Israel, ha limitado el ejercicio de la jurisdicción universal a través de sendas reformas iniciadas en 2003 con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional. Esta reforma coincide con el momento en que se estaban presentando sendas querellas contra dirigentes chilenos, argentinos y guatemaltecos por los genocidios en Chile, Argentina y Guatemala durante los años ochenta del siglo XX. Esta reforma se produjo con el Gobierno del Partido Popular y tras las presiones de la Fiscalía para que se inadmitieran las querellas.

La siguiente reforma se produjo en 2005 con motivo de la incorporación de la mutilación genital femenina como delito perseguible por virtud de la jurisdicción universal. En este sentido, esa reforma supuso una ampliación de los supuestos de ejercicio, pero se añadió, como criterio de conexión, la presencia de los responsables en territorio español. Un avance de lo que sería la gran reforma de 2009. Anteriormente, no obstante, a la reforma de 2009, se introdujo en 2007 la persecución del tráfico ilegal de personas como delito perseguible en virtud de la jurisdicción universal sin vínculo con España.

En 2009 se introdujo la última gran reforma de la jurisdicción universal. Una reforma restrictiva, introducida por presiones diplomáticas de Estados Unidos, China e Israel, en un momento en que en los tribunales españoles había causas pendientes contra militares, ministros y ex presidentes del gobierno de dichos países. La reforma se produjo con motivo del debate sobre el estado de la Nación y por la puerta de atrás, a través de la Ley para la Implantación de la Nueva Oficina Judicial. Por tanto, una reforma sin debate público ni parlamentario, mientras España sufría presiones diplomáticas que llevaron al Ministerio de Asuntos Exteriores proponer dicha reforma.

El análisis de la práctica judicial española, de los debates parlamentarios y de los procesos de reforma del principio de jurisdicción universal en España confirman la hipótesis general de la que partíamos respecto a que la tensión entre lucha contra la impunidad y adecuada conducción de las relaciones internacionales, se está resolviendo a favor de la cordialidad en las relaciones diplomáticas y dejando en un segundo plano la lucha contra la impunidad en la que nuestro país se había convertido en pionero y referente y, con ello, en acicate contra los criminales de guerra más abominables.

Las cuestiones iniciales que nos planteábamos en este trabajo han recibido respuesta a lo largo de los capítulos. Nos preguntábamos, en primer lugar, si los Estados estaban limitando el principio de jurisdicción universal por presiones

diplomáticas. Tal y como hemos apuntado, este es el caso de los países que con mayor fervor han defendido y aplicado el principio, esto es, Bélgica y España. Sin embargo, no es así en el caso de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, por ser potencias hegemónicas, ni en el caso Suizo, que, a contracorriente, sigue defendiendo y ampliando las posibilidades de ejercicio del principio, aunque con carácter restringido a la presencia de los autores en territorio helvético.

La segunda cuestión que nos planteábamos era respecto al papel de la Corte Penal Internacional, si ésta estaba influyendo en la limitación del principio. Aquí conviene apuntar, de entrada, que en España, la promulgación de la Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional supuso, *de facto*, una limitación en el ejercicio de la jurisdicción universal, como tuvimos ocasión de apuntar en el epígrafe dedicado a los conflictos jurisdiccionales. En el caso de los otros países objeto de análisis en este trabajo, la situación de España, de limitar *de facto* el ejercicio de la jurisdicción universal, se repite en el caso de Bélgica. Sin embargo, no es el supuesto de los otros Estados analizados. Estados Unidos, porque no ha ratificado el instrumento del Estatuto de la Corte Penal Internacional, y Francia, Reino Unido y Suiza, porque lo han ratificado con reservas y no han introducido limitaciones al respecto.

Formulábamos también la pregunta de si la reforma operada en la Ley Orgánica del Poder Judicial en España en 2009 era conforme o contraria al Derecho Internacional general. Del análisis y estudio de la jurisdicción universal convencional contenida en el capítulo segundo de este trabajo, podemos concluir que la reforma no es contraria al Derecho Internacional general. El ejercicio de la jurisdicción universal previsto en las legislaciones internas corresponde a la soberanía de los Estados, por tanto, no podemos afirmar que una reforma limitativa sea contraria al Derecho Internacional.

A nivel nacional, se podría plantear una eventual inconstitucionalidad, algo que, en opinión de la mayoría de expertos en Derecho Internacional y derecho constitucional, ven muy difícil, porque supondría una injerencia en la *voluntas legislatoris*. A nivel internacional, de lo aquí expuesto, cabe apreciar un consenso general sobre la jurisdicción universal para los crímenes más graves que afectan a la comunidad internacional, cuya represión deriva de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en virtud de su participación en los convenios internacionales de represión de tales delitos.

Finalmente, nos preguntábamos también, ¿por qué muchos Estados se niegan a aceptar la competencia de la Corte Penal Internacional y a la vez propugnan una limitación del principio de jurisdicción universal? La respuesta a esta pregunta es bastante compleja, ya que corresponde a intereses y realidades nacionales que se escapan de nuestro análisis. Dos de las principales potencias mundiales

y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, China y Estados Unidos¹¹¹, no han ratificado el ECPI. Otros Estados relevantes como Rusia, también miembro permanente del CS, la India, Indonesia y la mayoría de los países árabes, tampoco han firmado ni ratificado el ECPI. Nadie niega la voluntad política de estos Estados de reprimir los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y crímenes de genocidio, sin embargo, en la práctica, solo lo han demostrado de forma muy limitada, especialmente, las grandes potencias.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, resultan obvias las repercusiones del ejercicio de la jurisdicción universal. Por ello, es conveniente ejercerla con prudencia, especialmente cuando las pruebas son débiles. No parece adecuado decretar órdenes internacionales de busca y captura contra dirigentes en ejercicio, máxime cuando están protegidos por la inmunidad de su cargo. Este tipo de acciones repercute seriamente en las relaciones bilaterales entre los Estados.

El recurso a la jurisdicción universal es especialmente importante para las víctimas y sus familiares, así como para las organizaciones no gubernamentales que luchan por la defensa de los derechos humanos y en contra de la impunidad. La lógica de los Estados, en cambio, es otra, primando las relaciones económicas y comerciales sobre la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos. Se produce una paradoja en el ejercicio de la jurisdicción universal y es que los Estados tienden a ejercerla con respecto a países en vías de desarrollo, especialmente de África, lo que ha llevado a duras críticas por parte de la Unión Africana, y a inhibirse frente a las grandes potencias.

Por fortuna, desde la Segunda Guerra Mundial, la conciencia de la comunidad internacional por los derechos humanos, llevó al ejercicio de la jurisdicción universal para luchar contra la impunidad de dirigentes, juntas militares y dictadores que violan sistemáticamente los más elementales derechos de los individuos. La afirmación de la responsabilidad penal internacional, junto al ejercicio de la jurisdicción universal, pueden considerarse los mayores hitos de la historia del Derecho Penal Internacional. Por desgracia, las violaciones sistemáticas de derechos humanos se siguen produciendo día a día. Una muestra muy significativa es la situación de crisis humanitaria que se vive actualmente en Siria, con el régimen de Basar al-Asad, que en el momento de escribir estas líneas, se ha cobrado ya la vida de centenares de miles de civiles, frente a la inacción de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¹¹¹ Estados Unidos firmó el 31 de diciembre de 2000, pero no ha depositado el instrumento de ratificación.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN HONRUBIA, V. (1999), *La responsabilité internationale de l'individu*. Rec. des Cours, vol. 280.

AMBOS K., (2006), *Temas de Derecho Penal Internacional y europeo*, Madrid, Marcial Pons.

AMNESTY INTERNATIONAL (1990), «*Universal Jurisdiction and Absence of Immunity for Crimes Against Humanity*», Reino Unido, Servicio de Publicaciones de Amnistía Internacional.

ARIAS EIBE, M. J., (2000), «Reflexiones sobre la justificación de una Corte Penal Internacional desde la perspectiva de la jurisdicción penal universal», en: *Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, La Ley. Temporada 6, pp. 2022-2029.

ASENSIO, H. DECAUX, E. Y PELLET, A. (dir) (2000), *Droit International Pénal*, París, Pedone.

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA (2009) «Manifiesto sobre la reforma legislativa que introducirá limitaciones al ejercicio de la justicia universal», 2 de junio de 2009.

AYLLÓN, L. (2009), «La proliferación de causas en la Audiencia Nacional entorpece la política exterior», Madrid, Hemeroteca ABC de 11/05/2009.

BASSIOUNI, M. C. (2001), «Jurisdicción Universal para Crímenes Internacionales: Perspectivas Históricas y Práctica Contemporánea», en: *Virginia Journal of International Law Association*, Otoño 2001, n.º 42, Nueva Jersey, Universidad de Princeton, Servicio de Publicaciones.

BAUCELLS I LLADÓS, J. / HAVA GARCÍA, E. (2007), «Posibilidades y límites del principio de justicia universal: el caso de Acteal», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º 19, pp. 119-171

BECCARIA, C. (1968), *De los delitos y de las penas*, Madrid, Alianza.

BELTRÁN MONTOLIU, A. (2007), *El derecho de defensa y a la asistencia letrada en el proceso penal ante la Corte Penal Internacional*, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I de Castellón.

BLANCO CORDERO, I. (2009), «Sobre la muerte de la jurisdicción universal», en: *Revista General de Derecho Penal*, n.º 12. Noviembre de 2009.

BOTERO, C. / GUZMÁN D. (2007), *El sistema de los derechos. Guía práctica del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos*, Bogotá, DeJusticia.

CASANOVAS, O. / RODRIGO, A. J. (2012), *Casos y textos de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos.

CASSESE, A. / GAETA, P. / JONES, J. R. W. D. (2002), *The Rome Statute of the International Criminal Court : a commentary*, Oxford.

CASSESE, A. (1991), *Los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona.

CASTRESANA FERNÁNDEZ, C. (2001), «La figura del acusador público ante el principio de justicia universal» en: *El principio de Justicia Universal*, Madrid, Colex.

CAVAGNA, M. / OLLÉ, M. (2002), *El principio de justicia universal*, Madrid, Colex.

CHINCHÓN ÁLVAREZ, J. (2009), «Análisis formal y material de la reforma del principio de jurisdicción universal en la legislación española: de la «abrogación de facto» a la «derogación de iure»» en: *Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, La Ley, n.º 7211, julio 2009, pp. 1-8

CICR (2012), *Base de datos del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre Derecho Internacional Humanitario*, Ginebra, Servicio de Publicaciones del CICR.

CORNEJO, R. (2010), *China: radiografía de una potencia en ascenso*, México, Colegio de México.

DE LA PRADELLE, G. «*La compétence universelle*», en: ASENSIO, H. DECAUX, E. Y PELLET, A. (dir) (2000), *Droit International Pénal*, París, Pedone.

DEL CARPIO, J. (2009), «El principio de justicia universal en España tras la reforma del 2009», *Diario La Ley*, n.º 7307, Sección Doctrina, de 21 de diciembre de 2009, año XXX.

DÍAZ BARRADO, C. (2008), «La jurisdicción universal: el individuo, los Derechos Humanos y la institucionalización del orden internacional» en: *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 2. Enero de 2008.

DÍAZ MARTÍNEZ, M. (2006), «Jurisprudencia aplicada a la práctica: el principio de jurisdicción universal. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de septiembre de 2005», *Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, La Ley Penal, n.º 25, pp. 70-76.

DIEZ DE VELASCO, M. (2011), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos.

ESTEVE MOLTÓ, J. E. (2005), «El reconocimiento del principio de la jurisdicción universal en la sentencia de 26 de septiembre de 2005 del Tribunal Constitucional, (caso Guatemala)», *Anuario de Derecho Internacional*, n.º 21, pp. 493-518.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2009), «Tentativa de reforma de la competencia universal en España: un paso atrás en la lucha contra la impunidad de los crímenes más graves», 22 de mayo de 2009.

FEIERSTEIN, D. (2012), «Interpretaciones jurídicas y sociológicas con respecto al genocidio en Argentina» en: *Revista General de Derecho Penal*, n° 17. Mayo de 2012.

FERENCZ, B. (2001), «*A Nuremberg Prosecutor's Response to Henry Kissinger*», en: *The Brown Journal of World Affairs*, invierno-primavera 2001.

FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA, C. (2008), «La jurisprudencia española en aplicación del principio de jurisdicción universal. El caso de la represión en Argentina», *Jueces para la Democracia*, n.º 61, pp. 101-117.

GALÁN MARTÍN, J. L. (2006), «El caso Scilingo: breve crónica judicial», *Madrid, La Ley Penal*, n.º 25, año III, marzo.

GALLEGO SÁNCHEZ, G. (2009), «El Principio de justicia universal, en el ámbito de la jurisdicción penal española», en: *Revista de Jurisprudencia*. Año 5, n° 1, diciembre 2009, pp. 1-4.

GARCÍA ARÁN, M., LÓPEZ GARRIDO, D. (Coords.) (2000), *Crimen internacional y jurisdicción universal. El caso Pinochet*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GARCÍA SÁNCHEZ, B. (2004), «El principio de justicia universal en el ordenamiento interno e internacional», en: *Revista de Derecho Penal y Criminología*, n.º Extra 2, pp. 243-248.

GARCÍA, P. (1995), *El drama de la autonomía militar: Argentina bajo las Juntas Militares*, Madrid y Buenos Aires, Alianza.

GARCÍA, P. (2005), *El genocidio en Guatemala a la luz de la Sociología Militar*, Madrid, Ed. Sepha.

GARCÍA, P. (2006), «La lucha contra la impunidad en el ámbito global», en: VIDAL-BENEYTO, J. (coord.) *Derechos Humanos y Diversidad Cultural*, Barcelona, Icaria.

GARZÓN, B. (2005), *Un mundo sin miedo*, Barcelona, Plaza & Janés Editores.

GROCIO, H., *De iure Belli ac Pacis*, Libro III, en: SCHIFFRIN, L. (1998), «*Pro Jure Mundi*», *Revista Jurídica de Buenos Aires*, La Ley, I-II, Buenos Aires, p. 22.

HAKIMI, M. (2010), «*State Bystander Responsibility*», en: *European Journal of International Law*, vol. 21, pp. 341-385.

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO COMPARADO (1928), *El Tratado de Versalles de 1919 y sus Antecedentes*, Madrid, autor-editor.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L., (1961), *Tratado de Derecho Penal*, t. I, Buenos Aires, Losada.

JUECES PARA LA DEMOCRACIA, LA UNIÓN PROGRESISTA DE FISCALES, MAGISTRADOS EUROPEOS POR LA DEMOCRACIA Y LAS LIBERTADES, Y EL GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL (2006), «Comunicado conjunto acerca de la introducción de limitaciones en el principio de Jurisdicción Universal», 26 de

mayo de 2009.

KISSINGER, H. (2001), «*The Pitfalls of Universal Jurisdiction. Risking judicial tyranny*» en: *Foreign Affairs*, julio-agosto 2001.

LIU, X. (2011), *No tengo enemigos. No conozco el odio*. Barcelona, RBA.

LLERA SUÁREZ-BÁRCENA, E. (2010), «La Reforma de la jurisdicción universal operada por la LO 1/2009», en: *Revista Aranzadi Doctrinal: actualidad doctrinal multidisciplinar*, n.º 3, junio de 2010, pp. 115-130.

LLOBET ANGLÍ, M. (2006), «El alcance del principio de jurisdicción universal según el Tribunal Constitucional», en: *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (2003), «Comentarios a la Ley belga de jurisdicción universal para el castigo de las violaciones graves del Derecho internacional humanitario, reformada el 23 de abril de 2003», en: *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 2, pp. 839-848.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. M. (2000), «*Jurisdicción universal y crímenes internacionales*», en: SALINAS DE FRIAS, A. (coord.) *Nuevos Retos del Derecho. Integración y desigualdades desde una perspectiva comparada Estados Unidos/ Unión Europea*, Málaga, Universidad de Málaga.

MARTÍNEZ RIVAS, F. (2010), «Notas de urgencia sobre el principio de justicia universal y la reforma del art. 23.4 de la LOPJ por la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre» en: *Cuadernos de Derecho Transnacional* (marzo 2010), vol. 2, n.º 1, pp. 362-363.

McKAY, F. (1990), «*Universal Jurisdiction in Europe. Law and Cases in Ten European Countries*». REDRESS.

MENDOZA CALDERÓN, S. (2007), «La aplicación de la ley penal en el espacio: la trascendencia del principio de jurisdicción universal», en: *Revista General de Derecho Penal*, n.º 7. Mayo de 2007.

MIR PUIG, S. (2011), *Derecho Penal. Parte general*, Barcelona, Reppertor.

MONCADA, A. (2006), *Para entender la globalización*, Valencia, UNESCO.

OLLÉ SESÉ, M. (2008), *Justicia universal para crímenes internacionales*, Madrid, La Ley.

OWEN J. (2007), *Nuremberg. El mayor juicio de la historia*, Barcelona, Memoria Crítica

PALOU-LOVERDOS, J. (2007), «Crímenes de guerra contra españoles, ruandeses y congolese en África Central (1990-2006): el conflicto de los grandes lagos desde la perspectiva de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario», en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 13.

PALOU-LOVERDOS, J. (2007), «Esperanzas para la Justicia Universal», en: *Abogados*, *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, n.º 42, febrero de 2007, pp. 60 a 63

PALOU-LOVERDOS, J. (2010), *Justicia internacional, pillaje de guerra, Derechos Humanos y multinacionales*, *Materiales de paz y Derechos Humanos*, n.º 16, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departamento de Interior, Relaciones Institucio-

nales y Participación, Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos.

PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2011), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

PERMUNY, M. et al. (2004), *José Couso: la mirada incómoda*, Madrid, autor-editor.

PIGRAU SOLÉ, A., (2009), *La Jurisdicción universal y su aplicación en España: la persecución del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad por los tribunales nacionales*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos.

RAMOS MÉNDEZ, F. (2011), *Enjuiciamiento Criminal. Décima lectura constitucional*, Barcelona, Atelier.

REMIRO BROTONS, A. (1998), «La responsabilidad penal individual por crímenes internacionales y el principio de jurisdicción universal», Madrid, Colección Escuela Diplomática.

REMIRO BROTONS, A. (2000), *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, Madrid, Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva.

RODRÍGUEZ, I. (2010), *Continuidad política y cambio económico en la China del siglo XXI*, Madrid, Ril editores.

SÁNCHEZ LEGIDO, Á. (2004), *Jurisdicción universal penal y Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch.

TAMARIT SUMALLA, J. (Coord.) (2010), *Justicia de transición, justicia penal internacional y justicia universal*, Barcelona, Atelier.

UNIÓN AFRICANA (2008), *Report of the Commission on the Use of the Principle of Universal Jurisdiction by Some Non-African States as Recommended by the Conference of Ministers of Justice/Attorneys General*. Sharm El-Sheij, Egipto, 30º Período Ordinario de Sesiones del Consejo Ejecutivo (24-28 de junio de 2008).

VILAJOSANA J. M. (2007), *Identificación y justificación del derecho*, Barcelona, Marcial Pons.

VVAA (2010), «Extraterritorial jurisdiction in the European Union», Londres, REDRESS.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 21/1997, de 10 de febrero de 1997. Ponente: González Campos [Referencia: TOL.83.165].

Auto de la Audiencia Nacional, de 5 de noviembre de 1998, caso *Pinochet*. Ponente: Carlos Cezón [Referencia: TOL.368.132].

Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2000, de 27 de marzo de 2000. Po-

nente: Casas Baamonde [Referencia: TOL.24.512].

Sentencia del Tribunal Supremo 327/2003, de 25 de marzo de 2003, caso *Guatemala*. Ponente: Menéndez de Luarca [Referencia: TOL306.047].

Sentencia de la Audiencia Nacional 16/2005, de 19 de abril de 2005, caso *Argentina*. Ponente: De Prada Solaesa [Referencia: TOL.642.226].

Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2005, de 26 de septiembre de 2005, caso *Guatemala*. Ponente: Jiménez Sánchez [Referencia: TOL.709.540].

Auto de la Audiencia Nacional, de 11 de diciembre de 2006, caso *Couso*. Ponente: Santiago J. Pedraz [Referencia: TOL.1.505.839].

Auto de la Audiencia Nacional, de 10 de enero de 2006, caso *Tibet*. [Referencia: TOL956.830].

Sentencia del Tribunal Supremo 789/2007, de 1 de octubre de 2007, caso *Argentina II*. Ponente: Colmenero Menéndez de Luarca [Referencia: TOL.1.584.858].

Sentencia del Tribunal Constitucional 227/2007, de 22 de octubre de 2007, caso *Falun Gong*. Ponente: Conde Martín de las Hijas [Referencia: TOL1.173.762]

Auto de la Audiencia Nacional, de 13 de marzo de 2008, caso *Cavallo*. Ponente: Guevara Marcos [Referencia: TOL1.269.438].

Auto de la Audiencia Nacional de 21 de mayo de 2009, caso *Couso*. Ponente: Santiago J. Pedraz [Referencia: TOL1.505.839].

Auto del Tribunal Supremo 1871/2009, de 2 de julio de 2009. Ponente: Savedra Ruiz. [Referencia: TOL.1.643.238].

Auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 1, de 29 de julio de 2009, caso *Couso*. Ponente: Santiago J. Pedraz [Referencia: TOL1.903.878].

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA NACIONALIDAD ALEMANA
Y LOS MOVIMIENTOS DEMOGRÁFICOS
ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA**

CARLOS SÁNCHEZ VELASCO

Für Roi
Die Erde unter meinen Füßen ist mein Land

RESUMEN

Esta memoria tiene como objetivo averiguar si la regulación de la nacionalidad es suficiente para solucionar los problemas de integración y de definición identitaria de los inmigrantes en Alemania, y las lecciones que se pueden extraer para la realidad española. A través del análisis de los datos sobre migraciones, se presenta, por una parte, un estudio de los intercambios demográficos entre España y Alemania, de su evolución migratoria y de los rasgos actuales de estas migraciones. También se presentan los aspectos más generales sobre la configuración del sistema alemán de inmigración y se abordan los datos sobre la población de segunda generación en Alemania y España, con el objetivo de poder comprender la incidencia que tiene la regulación de la nacionalidad. Paralelamente, se realiza un esbozo de los factores históricos que han configurado la nacionalidad alemana, que permite, posteriormente, entrar con detalle en los aspectos de la Ley de Nacionalidad Alemana. Con este fin, se han analizado los principales textos legales desde el siglo XIX, así como la jurisprudencia más relevante. España debería observar atentamente cómo resuelve Alemania el problema de integración en materia educativa y con la reconfiguración de los servicios sociales. Además, España, que se ha beneficiado enormemente de la ciudadanía europea y la libertad de establecimiento, necesita de una mayor adecuación de sus servicios administrativos para facilitar la integración de los españoles en Alemania, ya que el desconocimiento del idioma y del complicado —aunque efectivo— procedimiento administrativo puede complicar el acceso de los españoles al mercado laboral alemán, algo vital hoy en día. En la misma medida, una potenciación del aprendizaje de alemán permitiría abrir la puerta a un nuevo modelo de relaciones con Alemania, algo pospuesto durante demasiado tiempo.

INTRODUCCIÓN

Comencemos este estudio con una pregunta: ¿era Mozart alemán o austriaco? Esta cuestión, aparentemente baladí, da cuenta de la complejidad que se esconde tras una realidad histórica y social y cuya interpretación puede llevar a concepciones equivocadas. Mozart había nacido en Salzburgo, que era independiente en aquella fecha y no pasaría a Austria hasta catorce años después de la muerte del compositor. Sus lazos de sangre eran también con el Sacro Imperio Románico Germánico, al que pertenecía Salzburgo. Ahora bien, ¿se sentía Mozart más austriaco que alemán? Definir la identidad puede ser un arriesgado proceso, en el que convergen criterios de muy diversa índole y pueden proyectarse paradigmas actuales sobre el pasado o el futuro —incluidas las categorías legales—, y esta proyección conducir a conclusiones erróneas. Así ha discurrido la eterna pugna entre el *ius sanguinis* (el criterio de concesión de la nacionalidad por ostentarla los ascendientes, es decir, un derecho de sangre) y el *ius soli* (la nacionalidad que se concede es la del lugar de nacimiento), pugna que hoy ha sido desplazada por otros debates. No es el objetivo de esta memoria identificar los elementos históricos, jurídicos, políticos, sociológicos y económicos que definen la identidad sino, más bien, analizar si la regulación de la nacionalidad es suficiente para solucionar los problemas de integración y de definición identitaria de los inmigrantes en Alemania.

La complejidad de la conformación de las sociedades en países como Alemania o España, en las que la realidad de una población de origen inmigrante va por delante del derecho, constituye un motivo para la reflexión. La cuestión de los turcos en Alemania merece toda la atención de España, que tendrá que enfrentarse a desafíos similares dentro de diez o veinte años. Se hace necesario, pues, comparar los intercambios migratorios entre España y Alemania, entender la configuración de ambas como destino y analizar la nueva realidad en la que los procesos migratorios conforman un circuito. La actual crisis está llevando a muchos jóvenes españoles a emigrar a Alemania, en lo que se identifica —erróneamente— como una repetición de la migración española a Europa en los años sesenta. Sin embargo, casi todo ha cambiado, salvo la dificultad del idioma. Las

relaciones internacionales entre España y Alemania no pueden dar la espalda a la actual realidad migratoria en Alemania, en la que significativamente participan españoles, como tampoco han de ignorar la presencia de pensionistas alemanes en España. Además, algunas similitudes históricas, culturales, demográficas y legales, y algunos aspectos de las segundas generaciones de inmigrantes, son elementos a tener en cuenta para la realidad española de las próximas décadas.

La problemática que se deriva en torno al tema de la nacionalidad alemana es otro foco de atención en el que se centra este trabajo. Varios hechos han reavivado el debate teórico, tan candente en las dos últimas décadas, sobre la nacionalidad alemana: en primer lugar que entre 1990 y 1999 se nacionalizaran cada año más de cien mil ciudadanos, muchos de los cuales eran los llamados retornados alemanes (*Spätaussiedler*, personas con un nexo de conexión alemán); en segundo lugar, que este número de nacionalizaciones fuera cayendo progresivamente en los años posteriores y, por último, que las modificaciones legales introducidas a finales del siglo XX no acabaran de integrar a la población turca, que, como señala Burhard Hirsch, no son más que “alemanes sin pasaporte”. El debate hoy sigue estando en si la adquisición de la nacionalidad es el reflejo de una conexión identitaria o si sólo se utiliza para evitar una discriminación respecto a los nacionales.

Este artículo es una versión compendiada de la Memoria que, bajo el mismo título, se encuentra en la Escuela Diplomática, y que se presenta de forma abreviada por razones de espacio. El primer capítulo se ha reducido considerablemente con el objetivo de facilitar una lectura rápida. Igualmente se ha prescindido de la explicación de los modos de adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad alemana antes de la creación de la República Federal Alemana y de la República Democrática Alemana, permitiendo así una visión rápida del sistema alemán de nacionalidad. Finalmente, se han suprimido los anexos, los cuales contenían datos y cuadros sobre las migraciones en España y Alemania, así como una versión traducida de la ley de nacionalidad alemana y extractos de un examen de nacionalidad alemana.

1. MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA

1.1 DEL RENACIMIENTO AL SIGLO XIX

Un análisis exhaustivo de un periodo de tiempo tan extenso como el que va desde el Renacimiento hasta el siglo XIX ocuparía mucho más espacio del que disponemos aquí, por lo que el objetivo de este epígrafe, y también del siguiente, será extraer los aspectos más relevantes que marcaron los movimientos migratorios tanto en España como en Alemania antes del siglo XX.

A partir de la Edad Moderna, los movimientos migratorios y demográficos en España estuvieron marcados, fundamentalmente, por la colonización de América, la expulsión de los judíos y las epidemias que diezmaron la población, como la peste de 1598 a 1602. Todo ello contribuyó a que España comenzara un periodo de estancamiento demográfico desde mediados del siglo XVI, que se agravaría a finales del reinado de Carlos II y que no llegó a dejarse atrás por completo hasta el siglo XIX.

A finales del siglo XVI, las oportunidades económicas que brindaba América para los europeos y, puesto que el viaje a ultramar se solía hacer por fases, hicieron que algunas ciudades de España se revelaran como puntos de acogida de emigrantes que iban o venían de América. Cádiz, Sevilla o Las Islas Canarias se convirtieron en lugares de aclimatación y preparación, por ejemplo para las plantas y animales de los dos mundos. Asimismo, la península ibérica se convirtió en un centro financiero donde se realizaban las grandes transacciones europeas, si bien el dinero no se quedaba en el país. El hecho de que España no contara con un banco estatal hasta mucho después, atrajo a banqueros de toda Europa como los Fugger o Fúcar, que llegaron a acuñar moneda imperial. La presencia alemana en España en esta época estuvo marcada, pues, por el carácter comercial, a pesar de las rigurosas restricciones que se imponía a los extranjeros para operar en el Nuevo Mundo. Aparte de que se concediera un estatus diplomático especial a la nación hanseática, el descubrimiento de América fue decisivo para que muchos hombres de negocios alemanes llegaran a la península atraídos por el comercio de metales preciosos o por el asiento.

Posteriormente, las migraciones de alemanes a España mantuvieron el carácter comercial. Vale la pena destacar la llegada a España de familias de comerciantes bohemios a finales del siglo XVII y que, ya entrado el siglo XVIII, construirían factorías en Cádiz, Bilbao y Madrid.

En cuanto a las relaciones entre españoles y alemanes, es necesario apuntar una serie de aspectos que influyeron negativamente en su desarrollo: por un lado, la religión, pues el protestantismo siguió estando prohibido en España hasta bien entrado el siglo XIX; por otro lado, la prohibición de retorno a España para los judíos sefarditas, algunos de los cuales se habían instalado siglos atrás en Hamburgo, y que podrían haber establecido una conexión con Alemania mucho más estrecha. También influyeron negativamente las restricciones comerciales impuestas a los extranjeros en España, el retraimiento de ésta hacia Europa y su orientación a Iberoamérica, así como las diferencias culturales y de idioma, que han sido tradicionalmente dos condicionantes negativos para este tipo de intercambios.

Varios aspectos marcaron también los flujos migratorios de Alemania en el periodo del que nos ocupamos, pero nos centraremos en el más importante: La Guerra de los Treinta Años. Ésta dejó una honda huella en la demografía alemana pues Alemania perdió un tercio de su población. Sin embargo, el estancamiento demográfico se frenó con la repoblación de las zonas más afectadas. La repoblación de Prusia, por ejemplo, tuvo un fuerte impacto sobre su organización política y sobre su idiosincrasia. Merece la pena apuntar que Federico el Grande, tras realizar un llamamiento para que se asentaran diversas minorías en Brandemburgo, introdujo reformas propias de un rey ilustrado, como el fomento de la patata y el permiso de establecimiento de otros pueblos bajo supuestos de tolerancia religiosa, cuando todavía no existía una concepción republicana del Estado.

Las diferencias entre España y Alemania a la hora de resolver sus estancamientos demográficos son notables. La demografía española no alcanzó tasas de crecimiento similares a las alemanas hasta principios del siglo XX. Frente a las iniciativas ilustradas en Alemania, sus coetáneos españoles no pudieron o no supieron fomentar esa recuperación demográfica. España fue celosa de la entrada de inmigrantes, orientada como estaba hacia sus colonias y tampoco supo implantar las mejoras sanitarias que sucesivamente iban apareciendo. Aunque destacables, lo cierto es que los proyectos de Carlos III para repoblar zonas subdesarrolladas de España como Sierra Morena, precisamente con alemanes, tampoco se definieron por el éxito.

1.2 SIGLO XIX. ESPAÑA Y ALEMANIA DURANTE LAS GRANDES MIGRACIONES

La emigración alemana desde 1830 se orientó principalmente hacia EEUU, destino al que se dirigieron en la segunda mitad del XIX casi el 90% de los emigrantes alemanes. Los motivos de estos movimientos se hallan principalmente en la inestabilidad política y social que generaban los intentos de unificación. Desde el nombramiento de Bismarck como primer ministro de Prusia, en 1862, hasta su salida, en 1890, más de tres millones de alemanes abandonaron su país. Pese a los influjos políticos no se le pueden achacar a Bismarck, que estableció un rudimentario seguro médico en 1883, estas salidas. La razón principal fueron las oscilaciones agrarias y el cambio industrial que se estaba produciendo en Alemania, caracterizado por sueldos bajos, un crecimiento del desempleo y la reconversión de ciertas actividades industriales. Tampoco pueden olvidarse los deseos de paz y tranquilidad propios de este momento finisecular y la oposición al sistema militar alemán de muchos alemanes.

El carácter de las migraciones fue evolucionando en el último tercio del siglo XIX. A partir de 1880, la emigración ya no era eminentemente familiar sino indi-

vidual, orientada al sector secundario y terciario. Paralelamente, las migraciones empezaron a cobrar un carácter de temporalidad, generándose una importante tasa de retorno. Comenzó así una migración de individuos que salían del país por un tiempo limitado y retornaban, una vez se había producido un enriquecimiento. El abaratamiento de los costes de transporte contribuyó a este retorno de alemanes a su lugar de origen. En gran medida, esta emigración alemana de finales de siglo se asemeja a la española en la que los “indianos” contaban con volver a España después de haber hecho fortuna al otro lado del Atlántico.

Mientras tanto, España creció demográficamente en el siglo XIX, aunque en menor medida que Alemania; además, la esperanza de vida de los españoles siguió siendo más baja que en el resto de Europa. La población española se vio diezmada por las epidemias que afectaron especialmente a las mujeres. La emigración española durante el XIX se concentró en las colonias de ultramar y, a finales de siglo, en los territorios africanos. La aparición del barco a vapor permitió el desarrollo de una emigración temporal a Iberoamérica.

Las relaciones entre España y Alemania estuvieron marcadas por el aislamiento de España. No obstante, una gran cantidad de viajeros y artistas visitaron España, entre ellos muchos alemanes. Se anticipaba ya lo que sería el gran instrumento de contacto entre España y Alemania en el siglo XX: el turismo.

1.3 PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. RESTRICCIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y ALEMANIA

El clima mundial de tensión y la transformación económica de Alemania en una potencia industrial basada en la tecnología favorecieron una brusca desaceleración de la emigración, que se mantendría baja hasta el final de la Primera Guerra Mundial. La naciente riqueza de Alemania atrajo a flujos de temporeros e inmigrantes polacos e italianos. En particular, Prusia llegó a registrar el nivel más alto de inmigrantes en 1914, con 1,2 millones. Tras algunas crisis agrarias, germinaron los movimientos y las políticas antipolacas, hasta el punto de que se estableció en Prusia, en 1890, un sistema cerrado de inmigración que se basó en una legitimación de los controles restrictivos hacia los inmigrantes y la vuelta forzosa hacia las carencias del invierno¹.

La falta de mano de obra fue uno de los problemas de Alemania durante la Primera Guerra Mundial, hecho que llevó a una política de reclutamiento forzosa. Las cifras de polacos rondaron los 500.000 ó 600.000, por lo que tras la Gran Guerra tuvo que aceptarse un cambio en la política de retorno forzoso, que se convirtió en una política de estancia forzosa. Dos conclusiones pueden extraerse

¹ Op. Cit., p.150.

de este periodo: una positiva, Alemania fue capaz de beneficiarse de un mercado internacionalizado de trabajo; la otra negativa, ya que durante aquellos años se realizó un aprendizaje para la “operación extranjera” (*Ausländereinsatz*) que luego pondrían en marcha los Nacionalsocialistas.

Tras la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles supuso que diez millones de personas en Europa se encontrarán con que vivían en otro país, debido a las modificaciones territoriales. A mediados de 1920, por diferentes motivos —huida, traslados de población o expulsiones— un millón de personas se desplazaron por Europa. En cuanto a Alemania se dieron esencialmente movimientos de retorno

Durante la república de Weimar se produjo una llegada masiva de rusos que solicitaban asilo. Alemania desarrolló, pues, una política de inmigración restrictiva al no estar interesada en la permanencia de la población rusa. La política se endureció todavía más con los judíos procedentes de Europa del este que acabarían por ser identificados con la amenaza polaca. Aun así, durante la República de Weimar, las necesidades económicas volvieron a primar sobre las políticas: se permitió de nuevo la vuelta de la inmigración desde Polonia, aunque, al tiempo, se impidió la residencia permanente de extranjeros. Y, si por una parte, la vuelta notable de los polacos reflejaba las necesidades de mano de obra, por otra parte, se siguió instigando una política de defensa antipolaca que avivaba el fantasma de la polonización (*Polonisierung*). Igualmente la reforma de la administración del mercado de trabajo, la introducción de salarios de desempleo y otras medidas laborales hicieron que Alemania desarrollara una política exterior orientada al mercado de trabajo para evitar que los trabajadores extranjeros compitieran deslealmente con salarios más bajos que los de los nativos. Estas condiciones hicieron que Alemania perdiera un buen número de trabajadores extranjeros. No obstante, hasta el año 1939 creció el número de inmigrantes que trabajan en la industria alemana, fundamentalmente por motivos económicos y como resultado de la política de divisas. Sin embargo y a pesar de la falta de mano de obra, el régimen nacionalsocialista mantuvo un sistema muy restrictivo con respecto a los inmigrantes trabajadores.

Durante la Segunda Guerra Mundial Alemania fue el centro y el motor de las migraciones masivas en Europa². En octubre de 1944 había casi ocho millones de trabajadores extranjeros registrados en Alemania. La concepción alemana de la economía de guerra se basaba en la utilización de trabajadores forzosos, siendo el propio *Lebensraum* una terrible y racista respuesta política a una situación demográfica concreta. Entre 1939 y 1944 había un millón de personas de ori-

² BADE, Klaus J. Y OLTMER, Jochen, “Deutschland”, en EMMER, Pieter C. Et al, *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2010., p.155.

gen alemán en territorios contiguos a Alemania, que fueron instrumentalizados mediante una política de nacionalizaciones forzosas. Hasta 1941 permanecieron 160.000 judíos en Alemania durante la prohibición de residencia, siendo luego deportados a los campos de exterminio.

Durante aquella siniestra época, España y Alemania firmaron un convenio que preveía el envío de trabajadores españoles a Alemania. Entre el 24 de noviembre de 1941 y el 8 de agosto de 1942 partieron hacia Alemania 8.323 trabajadores españoles. Entre ellos estaban los refugiados españoles que fueron reclutados a la fuerza o se alistaron voluntariamente en Francia y los que procedían directamente de España³ y que se conocen como “los esclavos de Hitler” o “los engañados de Franco”⁴. Por otro lado, los 7.000 españoles enviados a Mauthausen (Austria) y los 7.000 republicanos que lucharon contra los alemanes en Francia⁵ constituyen otro capítulo hispano-alemán más olvidado que recordado, que no ha creado en España una respuesta emocional ni como víctima, ni como colaboradora del régimen nazi. En este sentido, todavía pervive en España un desacoplamiento respecto a los horrores de la Segunda Guerra Mundial que sólo un mayor contacto con Alemania puede que consiga modificar. Además el análisis de la *Shoah* podría sumarse a aquellos espacios de reflexión conjuntos entre España y Alemania que permitirían un mayor entendimiento mutuo y en lo que se refiere al modelo de sociedad que pretenden conseguir.

En cuanto a la emigración alemana durante el siglo XX, se hace necesario apuntar que entre 1919 y 1939 unos 603.000 alemanes abandonaron el país por la coyuntura política y económica. La situación se normalizó una vez que se estabilizó la moneda a finales de 1923, pero la toma del poder por parte de los Nazis tuvo un efecto generalizado sobre la emigración. Respecto a los emigrantes políticos, entre 25.000 y 30.000 socialdemócratas y comunistas dejaron el país por la persecución política. Las leyes de Núremberg, el elemento “jurídico” más visible de la política de retirada la nacionalidad de aquella época, forzaron la huida de los judíos alemanes. En este periodo, la emigración judía fue de 450.000 a 600.000 personas, distribuyéndose la mayoría dentro de Europa hasta 1933 y dirigiéndose hacia el exterior desde ese año. España ya había expulsado a sus judíos hacía mucho tiempo.

³ HEINE, Hartmut, (2006), “El envío de trabajadores españoles a la Alemania nazi 1941-1945”, *Migraciones y Exilios*, julio, pp. 9-11, accesible desde dialnet.unirioja.es consulta del 15 de agosto de 2012)

⁴ La primera es de José Luis Rodríguez Jiménez en RODRIGUEZ, José Luis, (2002), *Los esclavos españoles de Hitler*, Barcelona, Planeta, 2002; la segunda es de Manuel Martínez Bargaño.

⁵ BERDAH, Jean-Francois, “Spanische politische Flüchtlinge in Europa seit dem Beginn des Bürgerkriegs 1936 (Beispiel Frankreich)”, en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p.1003,1004.

1.4 ALEMANIA, ESPAÑA Y LOS SEFARDÍES

La historia de los sefardíes en Alemania se circunscribe principalmente a Hamburgo, ciudad a la que llegaron a finales del siglo XVI, tras haber abandonado Amberes luego de que entraran allí las tropas españolas en 1585. A finales de esa década, vivían en Hamburgo una docena de familias sefardíes. En la mayoría de los casos se trataba de mercaderes con vínculos en ultramar que desarrollaron relaciones comerciales con España y Portugal a través de la importación de productos del Nuevo Mundo. Estos sefardíes participaron en la creación del Banco de Hamburgo en 1619 y obtuvieron en 1612 el primer permiso de inmigración en Hamburgo. Este permiso tenía una duración limitada de 5 años y costaba 1.000 marcos, además no permitía el servicio religioso. Un siglo después, muchos de estos sefardíes habían muerto y los que quedaban se trasladaron a los alrededores de Hamburgo (Altona y Ottensen), debido a los altos costes del permiso de estancia. Allí se mezclaron con los askenazíes⁶, perdiendo, de esta forma, parte de su identidad. Ambos hechos (que muchos hubieran muerto y que los pocos que quedaban perdieran parte de su identidad al juntarse con los askenazíes) constituyen los principales motivos de que desapareciera, ya entonces, la relación entre España y Alemania a través de los sefardíes.

Tras la expulsión de los judíos en 1492, el contacto de España con los sefardíes se perdió casi completamente. La situación no varió ni con el intento del Duque de Olivares de aceptarlos por motivos económicos ni con la aprobación de la Constitución de 1812 que suprimía el Tribunal de la Inquisición. El primer contacto real con la población sefardita se produjo durante la conquista de Tetuán en 1859-60, cuando los sefardíes recibieron positivamente a los españoles y algunos fueron trasladados como refugiados temporales a España durante un tiempo. Pero ni la constitución de 1869 con la libertad de cultos (25 judíos obtuvieron la nacionalidad entre 1869 y 1875⁷), ni la Segunda República alteraron sensiblemente la situación. Durante la Primera Guerra Mundial, muchos judíos pasaron por España y algunos se asentaron, aunque se mantuvieron al margen de la naciente congregación judeo-española. En 1936 había unos 6.000 judíos en España según AVNI pero las restricciones para trabajar hicieron que la mayoría decidiera no quedarse.

Ya con Primo de Rivera en el poder, se publicó El Real Decreto de 20 de Diciembre de 1924⁸, en el que se abordaba la situación de los sefardíes. Este

⁶ ROITMAN, Jessica V, "Sephardische Juden im Europa der Frühen Neuzeit", en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p. 979.

⁷ AVNI, Haim, (2001) Spain, the Jews and Franco, Illinois, Varda Book, traducción de Emanuel Shimoni, p.40.

⁸ "Real decreto concediendo un plazo que, improrrogablemente, finalizará el 31 de Diciembre de 1930, para facilitar la naturalización de individuos de origen español que vienen siendo protegidos como si fueran españoles, y aclarando para ello el sentido de los preceptos legales que expresamente se mencionan", publicado en la Gaceta de Madrid el 21 de Diciembre de 1924.

decreto les consideraba “cuasinaturalizados”, es decir, reconocía sus vínculos históricos con España, aunque afirmaba que no podrían seguir en esa situación “indefinidamente”; además, excluía la opción de la “naturalización por colectividades” y fijaba un plazo para que optaran por la nacionalidad española. Si bien, se exceptuaba la obligación de residencia en España o de traslado para proceder al registro. El Real Decreto se adaptaba a la desaparición de la figura de los protegidos resultante de los artículos 30 al 45 del Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923. Salvo Grecia y Egipto, los países nacientes de la disolución del Imperio Otomano ya no reconocían la figura del protegido, estatus jurídico por el que habían recibido ciertas protecciones en lugar de la nacionalidad otomana.

El papel de España respecto a los judíos en los albores de la Segunda Guerra Mundial y durante ésta lleno de claroscuros que han dificultado la crítica histórica. El Real Decreto de 11 de mayo de 1939 de entrada y salida del país excluía a los judíos como inmigrantes y, aunque no se dijera específicamente como comprobarlo, el caso era que los judíos alemanes llevaban marcada una jota en el pasaporte⁹. Hasta 1941, Alemania autorizó, en líneas generales, la emigración de los judíos, aunque los impuestos de salida que tenían que pagar equivalían a una expropiación. El Decreto de 8 de octubre de 1940 mantuvo restricciones de viajes, si bien, siguió existiendo la posibilidad para los cónsules españoles de emitir visados de tránsito, lo que habría beneficiado principalmente a los judíos alemanes. La evolución de la guerra llevó a las autoridades españolas a adoptar públicamente decisiones que restringían el movimiento de judíos, como la orden de la Dirección General de Transporte Marítimo del Ministerio de Industria y Comercio, que prohibía el transporte de judíos en compañías españolas hacia Norteamérica y Cuba, o la crisis de refugiados de 1943, que llevó al cierre de la frontera el 25 de mayo de 1943. Los datos sobre el número de judíos que pasaron por España no están claros. ROTHER considera que España realizó una política de “diplomacia callada” mediante la cual se intentaba satisfacer a Alemania y a los Aliados. Los diplomáticos españoles como Miguel Ángel Muguero, Ángel Sanz Briz, Romero Radigales o Joaquín Palencia se sirvieron del espíritu de la normativa aprobada en los años 20 para conceder pasaportes a judíos, pero se trataba “menos de una concesión y más de un reconocimiento de la realidad existente de los campos de concentración¹⁰”. No obstante, no conocían la política oficial de evitar el asentamiento de judíos en España, que según Gómez Jordana, consistía en que pasaran “como luz por el cristal¹¹”.

⁹ Según la interpretación de Antonio Marquina y Gloria Inés Ospina, en ROTHER, Bernd, (2001), *Spanien und der Holocaust, Romania Judaica* vol.5, Tubingia, Niemeyer, p.132.

¹⁰ Real Orden de 26 de mayo de 1927, por ejemplo.

¹¹ Op. Cit., p. 110.

1.5 ALEMANIA Y ESPAÑA EN EL NUEVO MODELO MIGRATORIO TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El milagro económico alemán exigió la llegada a Alemania de 14 millones de extranjeros entre 1950 y 1973. Sin embargo, las restricciones a la emigración fueron similares a las de la Primera Guerra Mundial, por imposición de los Aliados. Por eso, los flujos migratorios no destacaron en los primeros años. Sólo tras la fundación de la República Federal Alemana y la aceptación por parte de EEUU, Canadá y Australia —los países de destino más importantes para la entrada de alemanes—, se reanudó la emigración alemana.

Más complicado es el cálculo de los flujos de alemanes entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana, que ETTE señala de 100.000 personas entre 1954 y 1959. Algunos historiadores alemanes señalan que la RDA perdió tres millones de personas hasta la construcción del Muro de Berlín el 13 de Agosto de 1961.

A mediados de los 70 emigraban desde Alemania unas 50.000 personas, cifra que no ha dejado de crecer. Desde mediados de los 80 la proporción ha ido creciendo en 1.000 ó 2.000 alemanes al año, lo que muestra la visibilidad de la movilidad de la población alemana.

Por otro lado, la emigración española a Alemania de la década de los 60 ha sido ampliamente estudiada. THRÄNHARDT señala que la inmigración española hacia Alemania y hacia el resto de Europa fue un fenómeno motivado por el fuerte desarrollo económico de la década anterior (el “milagro alemán hizo que éste fuera el segundo destino europeo), mientras que los autores españoles suelen destacar las propias consecuencias económicas del Desarrollismo y la emigración del campo a la ciudad. Para THRÄNHARDT, este fenómeno se detuvo por las mismas razones, la Crisis del Petróleo de 1973 y las expectativas de instauración de la democracia en España. En 1973 había 287.000 españoles en Alemania, siendo la quinta nacionalidad más numerosa después de los turcos, los italianos, los yugoslavos y los griegos. En los años 60 la tasa de extranjeros en Alemania era muy baja, hecho que ayuda a comprender la viabilidad de la figura del *Gastarbeiter* o “trabajador invitado”, cuya visibilidad era muy limitada, y que no se benefició de las ventajas del sistema social alemán, lo que incrementó la tasa de retorno de los españoles. Por supuesto, ni la República Democrática Alemana aceptaba trabajadores no procedentes de países comunistas como Vietnam, o Mozambique —si bien en números muy reducidos hasta mediados de los años 80— ni España hubiera estado dispuesta a enviarlos allí. Sin duda, esta etapa marcó la percepción alemana sobre España hasta muy recientemente, apareciendo una cierta crítica hacia el trato dado a los trabajadores invitados.

En cualquier caso, la población española en Alemania se caracterizó por una alta tasa de retorno con respecto a los inmigrantes de otros países. También se ca-

racterizó por una baja tasa de solicitudes de la nacionalidad, algo que, sin embargo, estaba en la media con los inmigrantes de otros países. En este sentido, las barreras culturales y lingüísticas habrían ejercido un efecto negativo sobre la permanencia de los españoles. Pero THRÄNHARDT destaca la elevada exogamia de los españoles, que a finales del siglo XX era del 80%. Este hecho refleja la integración de los españoles a través de matrimonios con nativos alemanes¹². Otro elemento que destaca THRÄNHARDT es que dentro de las malas condiciones socio-profesionales de los españoles, con grandes núcleos de analfabetos procedentes de Andalucía y Galicia, la integración ha sido muy positiva especialmente si se tiene en cuenta el indicador de éxito escolar, que es el más alto de entre los grupos de los hijos de extranjeros. Los españoles han huido además de las clases de integración especiales para inmigrantes. Finalmente, THRÄNHARDT concluye que la alta tasa de retorno no se debe a presiones sociales o económicas¹³.

Hasta 1970 salieron de España y Portugal 900.000 personas con destino a Hispanoamérica, mientras que regresaron unas 400.000. A esa cifra hay que añadirle los 400.000 que se dirigieron a Alemania y Francia y unos 350.000 hacia Suiza. El desarrollo económico de España produjo un balance demográfico positivo en 1986. Pero el cambio acontecido en España no había sido sólo económico o político. España ya no enviaba trabajadores, aunque tampoco los recibía. Los extranjeros venían a España por otra cosa: el turismo.

1.6 ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LAS NUEVAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Una entrevista del *Institut für Demoskopie Allensbach* informaba en otoño de 2007 que uno de cada cinco alemanes quería dejar el país¹⁴. Junto con el miedo a convertirse en un país de inmigración, Alemania está viviendo un proceso paralelo de emigración que, a simple vista, podría agravar el problema pero que, en realidad, es fruto del incremento de la movilidad de los trabajadores a nivel internacional. Según KING, hay que hablar de un “nuevo mapa de las migraciones¹⁵” en el que se ha producido una segmentación con rasgos específicos para los estudiantes, la tercera edad, los trabajadores en multinacionales, los migrantes en pareja y los ciudadanos europeos, que constituyen en sí un caso específico. Por otro lado, es difícil percibir la diferencia entre

¹² THRÄNHARDT, Dietrich, “Spanische Arbeitswanderer in West-, Mittel- und Nordeuropa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs”, en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyclopedia der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp. 994-995.

¹³ *Ibid.*, p. 997.

¹⁴ ETTE, Andreas y SAUER, Lenore, (2010), *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, primera edición, Wiesbaden, VS Verlag, p.11.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

migración y movilidad hoy en día. Teóricamente, la migración consistiría en abandonar un lugar de residencia durante un espacio de tiempo significativo, mientras que la movilidad supondría el abandono durante un corto periodo de tiempo del lugar de residencia, lo que le añade una conexión con el turismo o los viajes de negocios¹⁶. Pero en la práctica esta diferenciación no es tan nítida. Esto incrementa la presión sobre las autoridades públicas. Así, en el caso de Alemania, se puso el grito en el cielo —como se había hecho en muchos otros países antes— ante la “fuga de la clase creativa” (*brain drain*), la “migración de expertos” (SALT) o la “migración del talento” (SOLIMANO). Este mantra económico se fundamenta en que la emigración del personal cualificado merma la producción de servicios y mercancías¹⁷. Sin embargo, las migraciones actuales, sobre todo en el espacio europeo se caracterizan por ser un proceso dual¹⁸ ya que el capital humano supone una perspectiva a más largo plazo que posibilita el retorno de esas personas según las necesidades del mercado¹⁹. Ese mismo mantra ha hecho que se fomente la captación de inversores y del personal cualificado recién licenciado (*academic gate*) orientado a una posterior política de retorno, como los visados H-1B estadounidenses, o el sistema de puntos de Canadá. La teoría de la fuga de cerebros implica que los países de origen se ven muy afectados por este fenómeno, como decía ya BHAGWATI en 1976.

En la década de los noventa, pese al impacto de las teorías neoclásicas sobre las migraciones, que perciben al ciudadano moderno como un “homo economicus” (ya que el elemento económico es más fácil de detectar), existen otra serie de factores endógenos de grupos de personas que se autoseleccionan (*selbstselektierte Gruppen*) por razones de formación, edad y otras variables apreciables, y por otros factores como las motivaciones o la aversión al riesgo, que no son fácilmente observables²⁰. Del mismo modo, existe un *gap* entre las políticas migratorias estatales y sus resultados. Éstas tienen un fuerte componente político nacional pero son también una expresión de la gobernanza global realizada a través de la OMC. Las teorías integradoras están intentando fundir los factores vinculados a los países de origen con los países de destino para explicar las reacciones en cadena que se producen y definir, más concretamente, las razones que están detrás de los procesos migratorios por razones de trabajo²¹. El resultado es un modelo que explica una circulación de cerebros, algo imprescindible para entender el carácter actual de los flujos migratorios alemanes.

¹⁶ Ibid., p. 20.

¹⁷ Ibid. p.23.

¹⁸ Ibid. p. 21.

¹⁹ Ibid. p.24.

²⁰ Ibid. p. 28.

²¹ Ibid. p. 33.

7. SALDO MIGRATORIO RECIENTE DE ALEMANIA Y ESPAÑA

El saldo migratorio de Alemania ha sido negativo desde 1967 si no se cuenta la llegada de personas de origen alemán procedentes del este de Europa. En este caso, las cifras de mayor saldo negativo son 1989 y 1990. Se produjo una recuperación hasta tener un saldo cero en 2000 y más tarde volvió a caer hasta 2009, año en que hubo un saldo negativo de casi 100.000 personas. Por otro lado, si se observa el saldo migratorio con los retornados alemanes (*Spätaussiedler*) procedentes de países del este, se puede apreciar que se ha tratado de un fenómeno constante de 1967 a 1987, que se disparó con la caída del Muro de Berlín, llegando a superar las 400.000 llegadas en 1992, y que se ha ido progresivamente reduciendo hasta ser casi insignificante desde 2005. Esto coincide con la modificación de las leyes de nacionalidad, que veremos posteriormente, y también con la modificación de la Ley Federal de expulsados²².

La percepción sobre si España o Alemania constituyen países de emigrantes o inmigrantes puede estar muy mediatizada y no corresponderse con la realidad. Lo cierto es que se está imponiendo un modelo dentro de los países de la UE con altas tasas de inmigración y de emigración que tienden a ser parejas en los países económicamente más desarrollados, aunque con algunas excepciones como: Portugal, Austria, Bélgica, Irlanda o España, por ser un país principalmente receptor —aunque esto probablemente se haya corregido enormemente en los últimos años y el saldo se haya equilibrado—. ETTE concluye que España es el país de la UE que más se ha beneficiado de la libertad de circulación en cuanto a que ha ganado más inmigrantes altamente cualificados, salvando las características específicas de Bélgica y Luxemburgo. Respecto al saldo entre Alemania y España, ésta tiene un saldo positivo de 2.450 alemanes con formación superior entre 1999 y 2006²³. Igualmente, entre 1999 y 2006 unos 13.300 universitarios recién graduados se desplazaron a España, una cifra que ha seguido creciendo a un 0,3% anual, aunque habrá que ver cómo la situación económica española afecta a esta progresión²⁴. En cualquier caso, hay que decir que España no sólo atrae inmigrantes europeos de la Tercera Edad, sino que ha sido capaz de configurarse como un destino muy atractivo para la fuerza de trabajo altamente cualificada.

1.8 PAÍSES DE DESTINO DE LA EMIGRACIÓN ALEMANA

Lo más importante con respecto a la emigración alemana de los últimos años es el proceso de europeización de esta emigración²⁵: Europa se ha convertido en

²² La Ley de oportunidades para los expulsados y refugiados BVFG de 19 de mayo de 1954 según su publicación el 10 de agosto de 2007, reformada posteriormente el 4 de diciembre de 2011.

²³ ETTE, Andreas y SAUER, Lenore, (2010), *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, primera edición, Wiesbaden, VS Verlag, p.186.

²⁴ *Ibid.*, p. 183.

²⁵ *Op. Cit.*, p. 78.

el destino más importante de los germanos, hecho que modifica el antiguo carácter transatlántico de la emigración alemana.

La posición de España como país de destino de la emigración alemana ha evolucionado rápidamente, siendo el duodécimo país preferido entre 1967 y 1972, ocupando la novena posición entre 1973 y 1984 y, finalmente, estabilizándose entre la quinta y la sexta posición. Destacable es el hecho de que España se haya configurado como un país de migración de la Tercera Edad. Y aunque en términos generales, la residencia de alemanes en España sigue siendo un fenómeno temporal (la tasa de retorno es superior al 90%), lo cierto es que los pensionistas alemanes que migran a España permanecen aquí durante más tiempo que en ningún otro sitio (a excepción de Australia).

ETTE explica que la selección de los destinos en la emigración alemana obedece a un proceso selectivo, revestido de características demográficas —como la edad, el género, el estado civil y la región de origen— y socioeconómicas como el nivel educativo, experiencia profesional o ingresos, lo que la diferencia de la población inmóvil²⁶. ETTE concluye que los alemanes altamente cualificados se desplazan preferentemente a EEUU y que esa alta cualificación permite un retorno a Alemania unos años más tarde. Aquellos que están cualificados pero en posiciones inferiores tienen menos capacidad económica de retorno²⁷, pero todavía pueden disfrutar de una alta movilidad dentro del espacio europeo. En ese sentido, la emigración alemana sigue el modelo de circulación de cerebros, que les pueden llevar a varios países antes de tomar la decisión de retornar o no a su país. No se debe dejar de mencionar que tres cuartas partes de la emigración alemana se mueve dentro del modelo de circulación de cerebros y que Alemania tiene un saldo positivo de más de 4.500 personas con una alta educación, una transferencia que sin duda se ha incrementado por la crisis económica en países como España, Grecia o Italia. De hecho, si entre 1996 y 2007 han aumentado un 33% los flujos migratorios dentro de la UE-15, en el caso de Alemania prácticamente se ha doblado y se encuentra sólo después de España como país de recepción de emigrantes altamente cualificados²⁸. España también ha entrado en el modelo de circulación de cerebros.

1.9 ¿TURISTAS O RESIDENTES?

El turismo se ha convertido en España en un fenómeno paralelo a la llegada de inmigrantes, una vez que se popularizara a través de los paquetes de viaje y

²⁶ ETTE, Andreas y SAUER, Lenore, (2010), *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, primera edición, Wiesbaden, VS Verlag, 2010, p.67.

²⁷ *Ibid.*, p.89.

²⁸ ETTE, Andreas y SAUER, Lenore, (2010), *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, primera edición, Wiesbaden, VS Verlag, p.197.

el aumento de los salarios y la clase media. Es lo que se conoce como migración de la tercera edad (*Altersmigration*), migración de jubilados (*retirement migration*) o migración de retiro (*Ruhesitzwanderung*). Este fenómeno presenta un problema estadístico importante ya que muchos siguen estando registrados en sus países de origen y no en el padrón español. SCHRIEWER calcula que este fenómeno sólo está contabilizado entre un 10 y un 30%. Sirva de ejemplo que los consulados de Alemania y del Reino Unido en España estimaron que los residentes eran, respectivamente, 700.000 y 800.000 en 2005. Para el mismo año, y según el Padrón Municipal de Habitantes, el número de alemanes era de 131.887 mientras que los nacionales del Reino Unido eran 224.841²⁹.

Esta presencia de extranjeros en España tiene unas características muy marcadas: se trata de personas de cierta edad, en su mayoría parejas, que se benefician de las bondades del clima, se establecen en la costa y desarrollan escasos contactos con la población española, optando por socializarse en pequeñas comunidades de extranjeros de su misma nacionalidad. Según el cónsul alemán de Alicante, la mayoría de los jubilados alemanes en España proceden ahora de la clase media³⁰. Esta migración se caracteriza fundamentalmente por el individualismo y la búsqueda de la salud. SCHRIEWER considera que sólo una pequeña proporción de estos alemanes intenta integrarse y aprender el idioma; la gran mayoría abandona pronto este reto y se concentran en las mismas zonas de Las Islas Canarias, Baleares, la Costa Brava, la Costa del Sol y Málaga. Además, la emergencia de servicios en inglés o alemán hace que sea más fácil mantener esta segregación.

Parte de la sociedad española percibe como negativa esta presencia alegando que se está “poniendo el país en venta” y que se agravan las consecuencias del turismo de masas. Otras voces reconocen el impacto sobre la economía española. Además, como apunta SCHRIEWER, “este tipo de lugares son uno de los pocos ejemplos en Europa que muestran en la práctica un ejemplo de cultura y de conciencia europea, tratándose además de un laboratorio mucho más significativo ya que no están implicadas las élites sociales como puede suceder en Bruselas o en Frankfurt, donde se concentran los directores de la economía³¹”.

La proliferación de colonias de extranjeros en España explicaría que la nostalgia hacia su país de origen se haya compensado a través de la identificación con su comunidad de origen en España. En mayor medida, ello se produce según las ca-

²⁹ SCHRIEWER, Klaus, y RODES, Joaquín, “Los cuidados médicos en un contexto transnacional. Jubilados europeos en la Región de Murcia”, en Documentación del Congreso de Migraciones y Políticas Sociales en Europa, Universidad Pública de Navarra, 2006, p.12, disponible en <http://www.unavarra.es/migraciones/tallerCs2ryc.htm>

³⁰ SCHRIEWER, Klaus, “Deutsche Senioren in Spanien seit dem späten 20. Jahrhundert”, en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al. (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p.511.

³¹ *Ibid.*, p. 513, traducción del autor.

pacidades lingüísticas, ya que eso es lo que permite a los alemanes establecer mayores contactos, si bien, existen otros elementos. Por un lado, sigue manteniéndose determinados estereotipos hacia los alemanes ya que se trata de la “generación del Holocausto” y ello puede dificultar su integración. SCHRIEWER concluye que la convivencia entre dos sociedades formadas por diferentes nacionalidades fomenta el conocimiento de lo que significa ser Europeo, aunque sea por la necesidad de construir un marco de referencia, y pone el ejemplo de muchos alemanes que plantan una bandera de la Unión Europea delante de su vivienda³².

1.10 LA POLÍTICA ALEMANA DE INMIGRACIÓN

La política alemana de inmigración de las últimas dos décadas se ha visto fuertemente afectada por la reunificación alemana y la consiguiente necesidad de que el resto de sus socios europeos aceptaran a los alemanes del este. La regulación del derecho de asilo³³ (*Asylkompromiss*), aprobada el 6 de diciembre de 1992, supuso ciertamente una restricción del derecho de asilo, medida que se extendió al resto de países dada la dirección de los refugiados de las guerras de Yugoslavia a Alemania, pero que indudablemente ha acabado por cuestionar las bases históricas de la política de inmigración alemana. Además, desde principios de los años 90 llegaron unos 250.000 gitanos (Roma y Sinti) procedentes de Rumanía, pero también de Bulgaria y Rumania. Según BADE, el recuerdo del Holocausto con los Sinti y Roma no ha sido suficiente para asegurar la entrada en Alemania. Otros autores han señalado justamente lo contrario. El cualquier caso, es evidente que las generosas prestaciones sociales y económicas de Alemania eran un atractivo para los extranjeros, y que la reforma del derecho de asilo coincidió con la sobrecarga por el coste de la reunificación alemana³⁴.

Entre 1950 y 2006 se asentaron en Alemania 4,5 millones de personas de origen alemán (*Aussiedler* o *Spätaussiedler*). La nueva ley de inmigración³⁵ de 1

³² Loc. Cit.

³³ Comprende la modificación de la constitución alemana por una mayoría de dos tercios y el acuerdo para la ley de subsistencias del solicitante de asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz*), aprobada 30 de junio de 1993, y en vigor el 1 de noviembre de 1993 (última modificación de noviembre de 2011), y la modificación de la Ley del procedimiento de asilo el 26 de junio de 1992 (*Asylverfahrensgesetz*) que se había producido unos meses atrás, ya que la anterior versión databa del 16 de julio de 1982. La última modificación es del 11 de noviembre de 2011. Ahora bien, mientras que las peticiones de asilo han sido considerablemente altas entre 1989 y 1995, alcanzando un máximo de 438.191 en 1992, lo cierto es que a partir de 2002 se ha producido una caída estrepitosa, contabilizándose sólo 21.029 peticiones de asilo en 2006. BADE, Klaus J. Y OLTMER, Jochen, “Deutschland”, en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al. (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p.165.

³⁴ VON STRITZKY, Johannes (2009), “Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia”, ARI 93, 28 de agosto de 2009, Real Instituto Elcano, disponible en <http://bit.ly/Q07Q7a>

³⁵ El título completo es Ley de ordenación y limitación de la Inmigración y de Regulación de la Estancia y de Integración de los Ciudadanos Europeos y los Extranjeros (*Gesetz zur Steuerung und Bregrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländer*), aprobada el 30 de julio de 2004 y en vigor desde el 1 de enero de 2005.

de enero de 2005 ha añadido requisitos a los judíos como, por ejemplo, acreditar medios suficientes de vida, conocimientos básicos de alemán y la vinculación a una comunidad judía. Sin embargo, existe una gran simpatía en la prensa y en la calle hacia la inmigración de judíos del Este.

Otto Schily, ministro de interior alemán entre 1998 y 2005, abrió la caja de los truenos cuando propuso un sistema de puntos para determinar la admisión de inmigrantes, aunque también redujo los permisos de estancia a un permiso de estancia (*Aufenthaltserlaubnis*) y uno de residencia (*Niederlassungserlaubnis*), e incluyó en la ley, por primera vez, medidas de fomento de la integración como la lengua o cursos de integración³⁶. El debate político hizo que se tuviera que abandonar el sistema de puntos y la selección de los mejores (*brain gain*) como instrumento de dirección de la política migratoria, aunque se introdujeron facilidades para los inmigrantes altamente cualificados y autónomos. La ley también supuso la desaparición del estatus de suspensión provisional del procedimiento de expulsión y, con ello, de la posibilidad de admisión de apátridas y refugiados por razones de sexo³⁷.

BADE critica que la legislación alemana de inmigración esté tan desactualizada como lo estuvo la Ley de Emigración de 1897 –ley que se hubo aprobado cuando la emigración de 5,5 millones de alemanes ya se había producido y prácticamente no se generaba más emigración a Estados Unidos, y señala que se han perdido casi 25 años desde que se comenzó a hablar de la necesidad de introducir medidas de fomento de la integración por el miedo a que una ley de inmigración fomentase la inmigración, lo que se refleja en que la mayoría de partidos políticos proclamen que Alemania “no es país de inmigración”. El debate sobre la inmigración es una cuestión de Estado proclive a ser utilizada de forma populista por algunos políticos, como Thilo Sarrazin, del SPD, a veces con claros tintes xenófobos. No obstante, la cuestión es más compleja debido a las dificultades inherentes a todo intento de integración, como expondrá más adelante.

BADE cree que al menos Alemania ha reconocido esta situación y se ha formalizado administrativamente. Ahora bien, la cuestión migratoria ya no se plantea en el sentido clásico, como lo era en los 80 desde el punto de vista cultural, social y acaso legal, y que por tanto generaría un efecto llamada, sino que la cuestión se centra en reconocer a la población inmigrante, posibilitar una estancia de larga duración y, en su caso, la obtención de la nacionalidad. En este sentido, hay que destacar la reforma de las leyes de nacionalidad del año 2000 con la implantación restringida de la adquisición de la nacionalidad por naci-

³⁶ BADE, Klaus J. Y OLTMER, Jochen, “Deutschland”, en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al. (2010), *Enzyklopädie. Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p.168.

³⁷ *Ibid.*, p.168.

miento, mediante la aceptación limitada de la doble nacionalidad. Tendencia que culminaría con la Ley de Inmigración de 2004³⁸. Pero al cambio en el marco de la nacionalidad no le ha seguido un cambio paralelo en las leyes de inmigración adaptado a los tiempos, sino que ha aparecido una cierta cautela defensiva. VON STRITZKY señala la influencia del 11-S respecto de la reforma de 2004 y en cierta forma del fracaso de la tarjeta verde, un intento de atraer a expertos en tecnología, privilegiando sólo a determinados grupos de inmigrantes. También debe mencionarse el fracaso del permiso de residencia temporal, criticado por organismos relacionados con la inmigración, y en general de la preferencia que se da a los alemanes para conseguir trabajo. Finalmente, VON STRITZKY ha denunciado el bloqueo alemán a una política europea de inmigración, tras oponerse ésta a la Directiva Económica de Migración en 2001 y a la Tarjeta Azul³⁹.

En el campo de las prestaciones sociales es donde, probablemente, más manifiestan las incoherencias entre la realidad alemana y la legislación en materia de inmigración, nacionalidad, y el derecho comunitario. Así, cabe citar el Asunto María Martínez Sala⁴⁰ como un exponente de la situación a la que se pueden ver expuestos los españoles. Pese a la ciudadanía europea, MARTÍNEZ señala que el derecho de estancia no garantiza el derecho a quedarse indefinidamente en Alemania, especialmente por las infracciones o el hecho de ser beneficiarios de ayuda social o de ayudas a la juventud, circunstancias que estaban reguladas en el artículo 46 de la Ley de Extranjería como motivos generales de expulsión. MARTÍNEZ señala que esa inseguridad hacía que los ciudadanos de pasaporte extranjero recurrieran menos a las prestaciones no contributivas que los alemanes en la misma situación social, y cita algún caso de expulsión de ciudadanos italianos por haber percibido ayudas sociales⁴¹. Alemania suspendió las ayudas económicas del *Gürsorgeabkommen* el 23 de febrero de 2012, a la que se habían acogido 2.724 españoles⁴².

Mientras, el número de españoles que se ha desplazado o que pretende desplazarse a Alemania ha aumentado considerablemente, especialmente en 2011. Según los datos del Padrón de Españoles en el Extranjero del INE de 1 de enero de 2012, había 52.448 españoles en Alemania. Los datos del Censo de Residen-

³⁸ Ibid., p. 169.

³⁹ VON STRITZKY, Johannes (2009), Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuncia, ARI 93, 28 de agosto de 2009, Real Instituto Elcano, disponible en <http://bit.ly/Q07Q7a>

⁴⁰ Asunto C-85/96 del Tribunal de Justicia de la U.E. Petición de decisión prejudicial planteada por el Bayerisches Landessozialgericht en el caso Martínez Sala contra el Estado de Baviera, 12 de mayo de 1998.

⁴¹ MARTÍNEZ FIGUEIRIDO, Heike María, “Del Gastarbeiter al jubilado europeo. Informe final de Alemania sobre el Estudio de la situación de exclusión social de los emigrantes españoles mayores en Europa”, en MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo (dir), (2000), Situaciones de exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa, París, FACEEF, Fundación 1º de Mayo, FAEH, CFMA, MAEEB, FAAEL y AGER, p. 102.

⁴² DÍAZ CAVIEDES, (9-9-2012), Rubén, Mitos y Leyendas de la emigración a Alemania El Confidencial, disponible en <http://bit.ly/Q0hWEU>

tes Españoles en el Extranjero de agosto de este año sitúa la cifra en 90.144 españoles. Una cifra total probablemente sea difícil de calcular, aunque en cualquier caso puede hablarse de una “fiebre” como lo ejemplifica la demanda de cursos de alemán. Lo cierto es que la realidad del mercado laboral en Alemania, que demanda trabajadores, pero cualificados, puede convertirse en una nueva oportunidad perdida si los españoles no superan la barrera del idioma⁴³. Finalmente, la actual situación entre España y Alemania puede calificarse como de acercamiento, aunque también se ha incrementado la incompreensión mutua como resultado de la crisis económica española. Un artículo del *Frankfurter Allgemeine Zeitung*⁴⁴ traía a cuenta el *Hotel Mama* y ponía de manifiesto el acomodo de los jóvenes españoles, de los cuales el 42% entre 24 y 34 años no habían abandonado el hogar familiar. El artículo destacaba el bajo conocimiento de idiomas y la negativa a perder calidad de vida como factores que influían en la búsqueda de trabajo. Finalmente, los españoles siguen teniendo un bajo conocimiento de la realidad alemana, en la que también abunda la tan traída precariedad laboral y las desigualdades sociales. El desafío está ahí para los emigrantes españoles, aunque no sólo para ellos: las instituciones españolas tienen una oportunidad de corregir los errores de la década de los 60 y permitir el aprovechamiento de las oportunidades que brinda Alemania. Ésta igualmente se enfrenta al desafío de saber gestionar su madurez económica deshaciéndose de los atavíos del pasado.

11. EL CASO DE LAS SEGUNDAS GENERACIONES EN ALEMANIA Y EN ESPAÑA

Una vez vista la evolución de la migración en Alemania y los factores generales que han determinado el actual modelo migratorio, se hace necesario abordar, antes de entrar en el estudio de la nacionalidad, el desafío con el que se encuentran los legisladores alemanes y españoles. Este desafío, el de la segunda generación de inmigrantes, no es por supuesto algo exclusivo de España o de Alemania pero presentan similitudes que facilitan un estudio comparado⁴⁵.

En 2008 la población extranjera en España era de 5.651.000 (12,3%) mientras que en Alemania era de 7.185.900 (8,8%). Respecto a la segunda generación en Alemania, 494.900 personas (1,4%) de esta cohorte tenían un origen mixto (exogamia) mientras que 987.700 (2,9%) tenían un origen extranjero (endogamia). En España, la primera generación de inmigrantes comprendida en estas edades

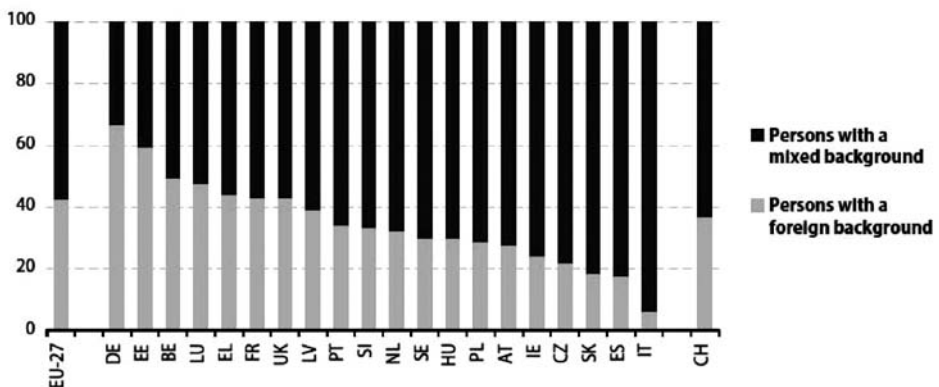
⁴³ VILLENA, Miguel Ángel, (16-9-2012), “Alemania-España, recelos mutuos”, *El País*, p.24

⁴⁴ ANKENBRAND, Hendrich y JANNASCH, Sebastian, (7-7-2012), “Hotel Mama und die Euro-Krise”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, disponible en <http://bit.ly/UJ5z4Q>. No obstante, el concepto de Hotel Mama es anterior y se usa generalmente para señalar la baja iniciativa de los jóvenes.

⁴⁵ Los datos han sido extraídos del informe de EUROSTAT, (2011), *Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, Statistical Books, Population and Social Conditions, Luxemburgo, Publication Office of the European Union. El documento puede consultarse en <http://bit.ly/Qz5wWA>

y por origen mixto era de 4.075.800, el 19.1% de esta parte de la población. La segunda generación comprendía 200.400 (0,9%) de origen mixto mientras que 43.3000 (0,2%) eran de origen extranjero. Los datos revelan que el tamaño de las segundas generaciones es mucho mayor en Alemania que en España ya que la inmigración a gran escala es un fenómeno mucho más reciente, pero también ponen de manifiesto un mayor comportamiento endogámico de los inmigrantes en Alemania, ya que la proporción de matrimonios mixtos es comparativamente mucho mayor en España que en Alemania. Esto podría ser achacable en parte a la inmigración latinoamericana en España pero eso explicaría únicamente el dato español, ya que las personas de segunda generación a partir de 25 años en 2008 tendrían probablemente algún progenitor procedente de Latinoamérica. En el caso de Alemania revela una endogamia por grupos de origen y, lo que es más importante, que no han adquirido la nacionalidad.

Figure 3.1: Second-generation migrants aged 25–54 by type of background, 2008 (¹)
(%)



(¹) Data not available or unreliable for BG, DK, CY, LT, MT, RO, FI, IS and NO.

Source: Eurostat, LFS 2008 ad hoc module (online data code lfsa_08cobsmf)

Migrantes de segunda generación de entre 25 y 54 años según origen.

FUENTE: VV.AA., (2011) *Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, Statistical Books, Population and Social Conditions, Luxemburgo, Publication Office of the European Union, p. 123.

Respecto a los datos de concesión de la nacionalidad se puede observar que se concedieron 180.300 peticiones en 2001 y que, a partir de entonces, se produce una caída en el número de concesiones hasta las 94.500 en 2008. La causa fundamental ha sido la dificultad de acceso a la nacionalidad para determinados grupos extranjeros, fundamentalmente los turcos. No en vano, Alemania es el país de la Unión Europea con menor proporción de inmigrantes de segunda generación de origen mixto, sin duda un desafío para la Ley de Nacionalidad alemana. Por lo

que respecta a España, se concedieron 16.700 solicitudes en 2001 y el número aumentó hasta las 84.200 en 2008. Este aumento se debe, fundamentalmente, a la posibilidad para los latinoamericanos de la adquisición de la nacionalidad pasados los dos años de residencia en España.

La diferencia entre inmigrantes de segunda generación de origen mixto o de origen extranjero se aprecia, por ejemplo, en los diferentes datos del fracaso escolar. En 2008, el fracaso escolar fue en Alemania, a nivel general, del 8%. En el caso de la segunda generación de origen extranjero es del 23% (Alemania no aportó datos a EUROSTAT para los de segunda generación mixto). Por su parte, en 2008, el fracaso escolar fue en España, a nivel general del 28%. Para inmigrantes de origen mixto la tasa es del 29%, mientras que en el caso de los de origen extranjero es del 45%.

Respecto a la educación superior de los inmigrantes de segunda generación, EUROSTAT agrupa a los nativos con los inmigrantes de segunda generación de origen mixto, para comparar su comportamiento respecto de los inmigrantes de segunda generación de origen extranjero. Los datos muestran que España y Alemania son los países de la Unión Europea en los que ser extranjero tiene más incidencia para no cursar un ciclo superior, muy alejados de Irlanda y Reino Unido, donde el valor es negativo.

Otro indicador muy importante es la comparación entre la tasa de actividad de los inmigrantes de segunda generación de origen mixto con los de segunda generación de origen netamente extranjero. La relación entre los de segunda generación extranjeros con los de origen mixto y nativos es negativa tanto en Alemania como en España, pero aquí no se da una correlación entre los dos países. En el caso de España es mucho más desigual, estando sólo por detrás de Grecia. Esto no es achacable a los malos datos del empleo, sino que revela una mayor dificultad para los inmigrantes de segunda generación de origen extranjero de encontrar un empleo. Si se desagrega por sexos se aprecia que en España la diferencia es mucho mayor en el caso de los hombres de segunda generación de origen extranjero que en el caso de las mujeres, siendo los dos altos. La situación es justamente la opuesta respecto a Alemania, lo que encaja con una menor incorporación de la mujer al mercado laboral, mientras que la diferencia de los hombres de origen extranjero respecto a nativos y de segunda generación mixta es positiva. Esto demuestra que Alemania no ha conseguido romper en su territorio las relaciones culturales de sus inmigrantes de segunda generación extranjeros.

El problema para la integración es completamente diferente en el caso de España, ya que quizá por el menor tamaño de los inmigrantes de segunda generación extranjeros no se le haya prestado la suficiente atención. No obstante, de seguir el mejor comportamiento femenino, respecto a los hombres y reduciéndose la diferencia con los nativos e inmigrantes de segunda generación de origen mixto, puede anticiparse

una problemática social ya que esos mismos condicionantes culturales no tienen por qué ser a priori diferentes en España que en Alemania. La incorporación de la mujer inmigrante al trabajo es un buen indicador de integración de los inmigrantes, revelando si se modifica la figura tradicional de la mujer, si se mantiene o incluso si se crea una identidad acultural, a veces más restrictiva que la existente en el país de origen. No obstante viendo los datos más detenidamente se observa que ha habido una evolución progresiva en Alemania. La mujer alemana tenía una tasa de ocupación del 79% en 2008, con una diferencia de 13 puntos respecto a los hombres, mientras que las extranjeras de primera generación presentaban una tasa de actividad del 69%. Las mujeres de segunda generación de origen extranjero tenían una tasa de actividad del 78% mientras que las de origen mixto poseían una del 83%. El caso alemán es mucho más rico por la amplitud de datos y procedencias, existiendo no sólo una razón cultural —que por lo demás, afecta también a las nativas— sino también respecto a la formación en el caso de las de primera generación.

Respecto al desempleo los datos de 2008 son apropiados en cuanto a su cercanía temporal pero en el caso de España se han visto fuertemente alterados como resultado de la crisis. De todas formas son útiles para calibrar la situación en España fuera de un contexto de crisis. En 2008 el desempleo era casi el doble (25%) para los extranjeros de segunda generación de origen mixto y más del doble que respecto a los nativos. El dato es mucho mayor entre las mujeres. Así, el desempleo era del 41% para las mujeres de segunda generación de origen extranjero, frente al 16% de las de origen mixto y el 11% de las nativas. Alemania presenta una diferencia importante en cuanto a la proporción aunque es menos significativo que en el caso de la tasa de actividad.

Por tanto, puede decirse que en el caso de Alemania la no posesión de la nacionalidad para los inmigrantes de segunda generación presenta unos perjuicios a nivel educativo y de integración socio-laboral importantes, mientras que en caso de España, el problema se circunscribe más a la cuestión de la integración laboral, con las consecuencias que para la integración social eso tiene. El asunto de la nacionalidad presenta no obstante algunos indicadores que apuntan a una evolución hacia una situación similar a la alemana si no se dan los pasos adecuados.

2. ADQUISICIÓN, PÉRDIDA Y RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ALEMANA

2.1. LA NACIONALIDAD COMO CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

La comprensión histórica de la nacionalidad alemana no puede partir de los acontecimientos del siglo XX —las persecuciones políticas y racistas o la aplicación de la raza aria sobre el concepto de nacionalidad— para explicar la tradicional renuencia alemana a considerarse un país de inmigrantes. De la misma for-

ma, el siglo XIX tampoco debe interpretarse partiendo del XX. Si se estableciera una relación causal temporal se borraría toda una serie de elementos históricos clave en la compleja evolución de la nacionalidad alemana, favoreciendo prejuicios y malinterpretaciones.

Suele obviarse todo rastro de liberalismo o constitucionalismo alemán, como si Alemania hubiera permanecido aislada a los profundos cambios históricos que se produjeron en su entorno. A principios del siglo XIX florecen los valores liberales en Alemania. Así, al igual que aparecieron círculos liberales que propugnaban una constitución en España, como los de Agustín de Arguelles Álvarez, Manuel José Quintana o Diego Muñoz Torrero, en Alemania también se originará un movimiento similar, como con Adam Müller, Karl Ludwig Haller y Achim von Arnim 1811 en Berlín.

Tanto España como Alemania buscan un camino entre el absolutismo y el modelo constitucional que se propugnaba desde Bayona. En Alemania tampoco tuvo éxito la Propuesta de una Constitución para la ciudad de Colonia de 1791 y la Recomendación para una constitución en la ciudad de Maguncia de 1792. El constitucionalismo alemán fue más lento por la necesidad de mantener la legitimidad soberana, que ya se había tambaleado con la expansión napoleónica. No obstante, tras la derrota napoleónica se produjeron algunos cambios. Dietmar Willoweit propugnó en Prusia al menos una constitución de gobierno; el Rey de Baviera, Maximiliano José sancionó un Estatuto el 26 de mayo de 1818, seguido unos meses después por el soberano de Baden, y al año siguiente sucedió lo mismo en Wurtemberg. De hecho, el Acta de la Confederación Germánica en el Congreso de Viena ya preveía que al menos se redactara un Estatuto sobre la organización del Estado. Wilhelm von Humboldt, que fue ministro de Prusia, tiene también varios textos pidiendo una constitución en Prusia.

Otra malinterpretación muy extendida es que la configuración alemana de la nacionalidad mediante el *ius sanguinis* llevó a los crímenes del XX. Lo cierto es que la mayoría de los expertos en Alemania (GOSEWINKEL, MÜNCH) como en otras partes del mundo consideran que el *ius sanguinis* es el derecho más moderno, una conexión que han terminado por aplicar países como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, tradicionalmente usuarios del *ius soli*. Ciertamente, evita la apatridia y permite definir con claridad quién tiene la nacionalidad. Pero el *ius sanguinis* impide mejor las conexiones ficticias dentro de una sociedad global con desplazamientos constantes.

GOSEWINKEL ha sostenido que la construcción de la nacionalidad alemana no se sustenta únicamente en un principio etnocultural, rechazando por tanto las tesis de BRUBAKER en este sentido. Para GOSEWINKEL, la ciudadanía

(*Staatsangehörigkeit*, en el sentido de nacionalidad o pertenencia a un Estado) es un fenómeno netamente europeo propio del siglo XIX vinculado a la construcción de la nación y de la nacionalidad (*Nationszugehörigkeit*, en el sentido de pertenencia a una nación). La tesis de GOSEWINKEL consiste en que las relaciones de inclusión y exclusión en Alemania han estado marcadas por diversos factores, siendo sólo uno de ellos la atribución de la nacionalidad. Debe descartarse que los Estados que establecieron el *ius sanguinis* fueran Estados cerrados y los que establecieron el *ius soli* fueron Estados abiertos.

Así, por ejemplo, en el caso de Prusia en 1842 la adopción del *ius sanguinis* tiene como razón principal una identificación clara de quien pertenecía a Prusia para obligarle a realizar el servicio militar. La conexión no se fundaba sólo en razones étnicas, pues era posible que hubiera un prusiano de padres polacos, si bien había normas discriminatorias, necesitando los polacos un permiso especial para ser nacionalizados. En cualquier caso, GOSEWINKEL señala como inicio del cambio 1890, cuando Alemania deja de ser un país de emigrantes y se convierte en un destino migratorio, especialmente en Prusia, que llevará a la configuración de dichos criterios étnicos. Mientras que a mediados de siglo había un 10% de polacos, en 1980 el 99,8% de aquellos cuya lengua materna era el polaco tenían la nacionalidad alemana.

El que Alemania optara por el *ius sanguinis* no se debió a una decisión para mantener la unidad etnocultural o pureza étnica de los alemanes, sino que fue también el resultado de la influencia política del *Code Napoléon* al igual que en otros países. El *Code Napoléon* había roto en Francia la relación entre el súbdito-monarca y la había remplazado por una autoridad paternal.

El *ius sanguinis* fue también elegido por la larga configuración del territorio como jurisdicción, quedando el nacional como aquel que se sujetaba a dicha jurisdicción. PREUSS señala que la extensión del Sacro Imperio Románico Germánico dificultó la aparición del Estado Moderno y la emergencia del principio de territorialidad, con la influencia que tendría posteriormente sobre la Confederación Germánica. En este sentido, proclamar que España o Alemania se crean en el siglo XIX supone borrar el largo proceso de cambio de súbditos a ciudadanos, especialmente a través de la creciente sustitución de los estatutos personales —herencia del derecho de tribu o *Stämmerechte* del derecho germánico— por los fueros municipales⁴⁶, en el que destaca en el caso español del Fuero Juzgo.

En el siglo XIX el derecho rompe con la tradición y la nación se autode-

⁴⁶ La idea de una construcción progresiva de la nacionalidad española a través de la vecindad resulta muy atrevida, contradice muchos de los presupuestos sobre este tema en España y ciertamente exigiría que fuera tratado con extensión. Cfr. HERZOG, Tamar, (2006), *Vecinos y extranjeros. Hacerse español en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza.

termina hacia el futuro, no hacia el pasado. El concepto que se construye en el siglo XIX es el Estado-Nación, no necesariamente la nación. En este sentido, el *ius sanguinis* se extendió en el siglo XIX por las profundas transformaciones socioeconómicas derivadas de la Revolución Industrial y en gran medida por los crecientes flujos de población. Ciertamente, cada país presentaba un panorama diferente. En el caso Alemán, GOSEWINKEL sí que aprecia un componente étnico en el caso de Prusia que sustituyó el *ius soli* por el *ius sanguinis* en 1842. Aunque no fue el primero que lo había hecho —como señala GOSEWINKEL—, sí fue el más significativo. El caso de Prusia, como hemos visto en el capítulo 1, estuvo crecientemente motivado por la voluntad de no permitir la llegada masiva de inmigrantes polacos, teniendo por tanto una finalidad migratoria, pero con un creciente contenido étnico. Además, Alemania se había beneficiado de un crecimiento extraordinario de la población y quería hacer frente a los movimientos independentistas daneses y franceses.

GOSEWINKEL opone el caso extremo del uso del *ius sanguinis* para la limpieza étnica al *ius soli* empleado por Checoslovaquia y Polonia, consecuencia de Versalles, adoptándolo para proteger su recién creados Estados, que eran territorios multinacionales. El *ius soli* tampoco podía ser la respuesta adecuada para territorios multinacionales en medio de la pugna con el *ius sanguinis* que Aplicaba Alemania y bajo tales circunstancias históricas. Un siglo atrás, el artículo 29 del Acta Constitucional de Hese había establecido una protección especial de los derechos de los “Israelitas”, que quedaban bajo la protección de la Constitución y remitía a una ley para regular las relaciones que se establecían con ellos. La semilla del mal no fue el uso del principio del *ius sanguinis* sino las circunstancias políticas, históricas y la realidad demográfica y migratoria del momento.

Respecto al momento actual BIRSL habla de un proceso de virtualización de la nacionalidad en Europa y concretamente en la Unión Europea, a través de una progresiva aproximación de las legislaciones de nacionalidad, con el Convenio Europeo de Nacionalidad de 6 de noviembre de 1997⁴⁷ y con la ciudadanía europea. En este sentido, como señala WEIL, ya no es tan interesante el estudio de la oposición del *ius sanguinis* al *ius soli*, porque no explica los caracteres nacionales. Esto ha hecho que cobre mayor importancia la configuración de Europa como un destino migratorio y por tanto, una cierta pérdida de importancia del estudio de la nacionalidad. Ello puede ser cierto respecto a un *ius commune*, como respuesta a una presión migratoria general, pero con un mayor detenimiento vemos que hay obstáculos nacionales determinantes, producto de una herencia histórica. Así, nacionalidad española tras dos años de residencia para los miembros de la Comunidad Histórica difícilmente puede permitir una virtualización de la

⁴⁷ No obstante, el convenio no ha sido ratificado Reino Unido, Francia, España, Polonia, Irlanda, Bélgica, Chipre, Estonia, Letonia, Malta y Luxemburgo, dentro de la U.E. <http://bit.ly/RhoZuF>

nacionalidad, por lo menos respecto a los países que no son de la Unión Europea. Bajo la nueva realidad migratoria ya no importa tanto la adquisición primaria de la nacionalidad, si es por *ius soli* o *ius sanguinis*, sino la adquisición primaria y secundaria de la ciudadanía (en el sentido de los derechos civiles). Esta seguirá siendo una de las cuestiones centrales en tanto que siga habiendo ciudadanos de tercera generación, como los turcos en Alemania, que son ciudadanos pero sin pasaporte alemán, y por tanto, y pese a lo que las leyes dispongan, su esfera de acción como ciudadanos se ve reducida.

2.2. LA CONCEPCIÓN ALEMANA DE LA NACIONALIDAD

Uno de los grandes debates de los juristas alemanes y la cámara alemana durante la elaboración de la nueva Ley de nacionalidad fue el nombre que debía recibir. *Staatsbürgerschaft* (ciudadanía) apela al derecho civil y a la participación democrática en las elecciones, tiene más substancia, según MÜNCH, mientras que el concepto de *Staatsangehörigkeit* (nacionalidad) es mucho más aséptico. Tanto el Régimen Nacional socialista como la RDA utilizaron el concepto de ciudadanía, por lo que existía una fuerte presión a no volver a utilizarlo. Desde el punto de vista jurídico, el surgimiento de unos derechos se produce por la ciudadanía, que en la mayoría de los casos coincide con la nacionalidad. Pero más allá del derecho también existe una realidad social, lo que MÜNCH llama los ciudadanos sin pasaporte alemán, que hace referencia al numeroso grupo de personas de origen turco que son de facto ciudadanos alemanes.

Respecto al término “nacionalidad” hay que decir que pese a la importante influencia francesa no se va a utilizar en un primer momento en la codificación de la nacionalidad. Se utilizan fórmulas como “nativo” (Acta Constitucional de Baviera de 1818), “súbdito” (ley prusiana de nacionalidad de 1842), o habitante del territorio (Acta Constitucional de Hesse de 1820). Finalmente el Acta Constitucional del Principado de Hese de 1831 introduce la expresión “nacionalidad”, aunque todavía se consideraba un neologismo (*Staats-angehörigkeit*⁴⁸) y *define la ciudadanía por encima de la nacionalidad, al establecer que se pierden los derechos de ciudadanía por la pérdida de la nacionalidad o por sentencia grave, a pesar de la rehabilitación.*

La nacionalidad de 1871 a 1918 en el II Imperio alemán contiene elementos históricos relevantes. El 18 de enero de 1871 Guillermo I fue proclamado emperador en el salón de los espejos de Versalles. Hay que señalar que en este primer momento la acepción de “Imperio” puede entenderse como “Federación” ya que en Alemania la organización en torno a un proyecto supranacional ha sido

⁴⁸ El hecho de que la palabra contenga un guion indica que su presencia en el idioma alemán debía de ser bastante reciente. N. del A.

frecuente, por lo que el término de “ciudadano de la Federación” se confunde con el de “ciudadano del Imperio”. Sólo en este sentido puede entenderse que la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919, que creaba la República Alemana, se hiciera bajo el título de Constitución del Imperio Alemán. Pero la Ley de Nacionalidad de los Estados y del Imperio de 1913 contemplaba la posibilidad de la nacionalidad sin que hubiera una vinculación con los Estados alemanes, por lo que la conexión entre nacionalidad del Imperio y nacionalidad de los Estados no fue total. En la Ley sobre la Adquisición y Pérdida de la Nacionalidad del Estado y de la Confederación de 1 de junio de 1870 se establece un sistema de doble nacionalidad con relevancia para el caso europeo aunque no obstante en éste confluyen la nacionalidad de los Estados Miembros y la ciudadanía de la Unión, entendida como una serie de derechos. Lo relevante es que eso mismo es lo que se estableció con la mencionada Ley de la Confederación, en la que todavía faltaban los Estados alemanes del sur, y posteriormente con la Federación, para articularse finalmente como una doble nacionalidad compuesta, en la que los derechos del *Reich* no se derivaban de la condición de ciudadanos, sino de nacionales.

La Ley de Nacionalidad de 22 de julio de 1913 establecía también un sistema dual (*zweistufigen Modells*), aunque con modificaciones, ya que se creaba una vía de acceso directa a la ciudadanía imperial (artículos 33 al 35), mientras que en el caso de los nacionales de los Estados alemanes, la posesión de esa nacionalidad era lo que les otorgaba la ciudadanía imperial. Además, el artículo 2 integraba a Alsacia y Lorena como otro Estado más de la Federación y se consideraba a las colonias como parte de Alemania. Es decir, dentro del periodo del Segundo Imperio Alemán se aprecian dos fases marcadas por dos textos legales, siendo la última una fase de ruptura que entroncará con la regulación del régimen Nacionalsocialista. Aunque EHMANN y STARK señalan que el *ius sanguinis* (*Absammungsprinzip*) aparece en la Ley de 1913, lo cierto es que ya estaba presente en la ley de 1870-71, si de la Alemania unificada hablamos, o incluso antes si nos referimos a las constituciones de los Estados alemanes. Sí que es cierto que se planteó un debate sobre si debía seguirse el criterio del *ius soli* (*Geburtsortprinzip*) como en Francia o el *ius sanguinis*, pero sería un error juzgar la elección del *ius sanguinis* por el momento político alemán.

La Alemania nazi no utilizaba el término de nacional, sino el de *Reichsbürger* o ciudadano del Imperio, según se definía en la Ley de Ciudadanía del Imperio de 15 de Septiembre de 1935 (una de las leyes de Nuremberg) en la que atribuía la nacionalidad en su artículo 2 párrafo 1 a los de sangre alemana o afín⁴⁹. El con-

⁴⁹ Artículo 2. 1) La ciudadanía del Reich se limitará a los connacionales de sangre alemana o afín que hayan dado debida prueba, a través de sus acciones, de su voluntad y disposición de servir al pueblo y al Reich alemán con lealtad.

cepto nazi de ciudadanía tenía un elemento material, la pertenencia genética a la supuesta raza aria, y un elemento espiritual, la interiorización de los principios nacionalsocialistas. Mientras el primer aspecto llevaba a la persecución racista contra los judíos, gitanos e indeseables, el segundo permitía la de los disidentes políticos. Además el régimen nacionalsocialista cortaba por lo sano en la discusión entre el *Abstammungsprinzip (ius sanguinis)* y el *Geburtsortprinzip (ius soli)*, pues propugnaban una ideología de *Blut und Boden*, sangre y tierra, lo que en la práctica suponía que los nacionales alemanes en el extranjero creaban un derecho a la posesión del territorio. La utilización del derecho como herramienta del principio popular (*völkischen Prinzip*s, es decir, el principio del *ius sanguinis* llevado al extremo) supuso a posteriori la declaración de ilegalidad de muchos de esos actos, especialmente en lo que respecta a las nacionalizaciones masivas y a las retiradas masivas de la nacionalidad.

Por último, es en el Decreto sobre la Nacionalidad Alemana de 5 de febrero de 1934⁵⁰ (RGLB 1934 I p. 85) donde se elimina en el artículo 1 la nacionalidad de los Estados (hoy Länder) y donde el término Estado pasa a designar a Alemania, no a los Estados alemanes que, por lo demás, desaparecen, acabando con el tradicional sistema federal alemán. Además se proclamaba la existencia de una única nacionalidad, la nacionalidad del Imperio (*Reichsangehörigkeit*).

En el caso de la República Democrática Alemana queda del concepto de ciudadanía nazi el elemento espiritual. El preámbulo de la Ley de Ciudadanía de 20 de febrero de 1967 decía que la ciudadanía de la República Democrática Alemana era la *pertenencia de sus ciudadanos al primer Estado alemán amante de la paz, democrático y socialista, en el que la clase obrera ejercía el poder político aliada con la clase de los campesinos, la inteligencia socialista y las demás estratos de trabajadores*. Esto suponía de facto la no consideración de los alemanes del oeste como alemanes y la profundización de la separación entre las dos Alemanias. Si la RFA no tocó de forma exhaustiva la Ley de Nacionalidad de 1913 fue sobre todo con la esperanza de poder incluir a los alemanes del este en la reunificación.

La RDA no aprobó una ley que regulara la nacionalidad hasta 1967, casi seis años después de la construcción del Muro de Berlín y del cierre de la frontera para evitar la huida de su población. La Ley sobre la Ciudadanía de la República Democrática Alemana (*Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Deutschen Demokratischen Republik*) sería posteriormente revisada el 29 de enero de 1990, dentro del esfuerzo general de salvar el régimen comunista, eliminando los aspectos de contenido ideológico, pero finalmente fue derogada de facto el 31 de

⁵⁰ En principio este decreto fue derogado el 15 de julio de 1999, aunque el artículo 1 sigue vigente en la parte III del Boletín Federal Oficial. N. del A.

agosto de 1990. El artículo 1 definía como ciudadanos de la RDA a los nacionales alemanes que en el momento de la fundación de la RDA tenían allí su domicilio o residencia permanente, y que no habían perdido la nacionalidad desde entonces. También eran considerados como tales los nacionales alemanes que tras la fundación de la RDA tenían su domicilio o residencia permanente fuera de la RDA y posteriormente no adquirieron otra, y que conforme a su voluntad se inscribieron en un registro de un organismo de la RDA.

Finalmente, en la Alemania reunificada la ley de 1999 no utiliza la expresión de ciudadanía (*Staatsbürgerschaft*) sino la de nacionalidad (*Staatsangehörigkeit*). En los 90 se derogó de la Ley de Extranjería de 1965 mediante la aprobación de una nueva el 14 de julio de 1990 que entra en vigor el 1 de enero de 1991 y que permite la adquisición de la nacionalidad a los menores extranjeros y a los extranjeros con un periodo de residencia⁵¹. El primer intento fue un parche sobre La Ley de Nacionalidad del Imperio y no se adoptó por mayoría, sólo por la CDU/CSU y el FDP el 16 de enero de 1991. El SPD presentó el 10 de marzo de 1993 una iniciativa legislativa para la simplificación y aceptación de la Doble nacionalidad, el 11 de noviembre de 1994 la CDU/CSU y el FPD presentan una iniciativa para una Ley de Pertenencia de los Niños al Estado que pronto cayó en el olvido. La victoria de Schröder permite que el SPD y Los Verdes realicen su objetivo de acometer una reforma profunda de la Ley de Nacionalidad que mejorara la situación de la Tercera Generación de inmigrantes mediante la inclusión del *ius soli*. La tolerancia de la doble nacionalidad no estuvo exenta de polémica como una recogida de firmas en Hessen contra el “muro”. Finalmente se aprobó en el parlamento con 365 votos a favor, 182 en contra y 39 abstenciones. Otto Schily, el ministro de interior de la época lo calificó como un “Compromiso”.

Anteriormente, por los esfuerzos del Parlamento Europeo mediante el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad de 6 de Noviembre de 1997⁵² se produce la concienciación de que debe comenzar a tolerarse la doble nacionalidad. En 1985 un 11,7% de parejas binacionales en Alemania y en 1994 1,4 millones de personas poseían más de una nacionalidad. Se han tenido presentes los problemas a la hora de ejercer la protección diplomática, la conexión a diferentes ordenamientos jurídicos, y la necesidad de pertenencia a un Estado (principio de lealtad o

⁵¹ Los artículos 85, 86 de la Ley de Extranjería (*Ausländergesetz*) permite la adquisición de la nacionalidad por residir durante 8 años a los extranjeros, y a los cónyuges y los hijos menores de edad, con las excepciones por orden público, no conocimiento del idioma o el condenado en sentencia principalmente.

⁵² Artículo 14 y 15 del Convenio Europeo de Nacionalidad (6/11/1997). El artículo 14 suponía aceptar los casos de nacionalidad *ex lege*, cuando se adquiere automáticamente por nacimiento, matrimonio y se dejaba la puerta abierta en el artículo 15 a aceptarla cuando se adquiría voluntariamente otra nacionalidad.

Loyalitätsprinzip). Finalmente la coalición de gobierno socialista y Los Verdes ratificaron el 20 de diciembre de 2001 el Convenio Europeo sobre la reducción de los casos de pluralidad de nacionalidades de 6 de mayo de 1963.

La coalición de Los Verdes intentó en Alemania en el año 2006 en una iniciativa legislativa dar un cambio radical para mejorar la ley ante la nueva realidad, aunque no lo consiguió. El parlamento alemán a iniciativa de Baviera, Hamburgo, Hessen, Baja Sajonia y el Sarre lanzó una iniciativa legislativa para que los extranjeros que se nacionalizaran fueran los que se habían integrado y aceptaran la Constitución y el ordenamiento jurídico alemán. Consiguieron limitar la nacionalización de aquellos condenados cuando la condena de cárcel fuera menor e introdujeron la prueba de conocimiento de la lengua, tanto hablada como escrita. Finalmente se aprueba el proyecto de 23 de abril de 2007 de Ley para la determinación de las líneas rectoras de la residencia y el asilo de la Unión Europea, entrando en vigor el 28 de agosto. Aunque sin alterar, según la propia crítica del Bundesrat se introdujo un cuerpo extraño en la legislación por razones políticas sin pasar por los trámites constitucionales.

2.3.1 EL SISTEMA DE NACIONALIDAD EN LA RFA

El artículo 123 de la Constitución alemana establece en el párrafo 1 la continuidad del derecho vigente antes de la creación del Bundestag siempre que no contradiga la Constitución. También mantiene los tratados concluidos por Alemania cuya competencia recae ahora sobre los Estados alemanes hasta que éstos concluyan nuevos acuerdos. En este sentido, la Ley de Nacionalidad de los Estados y del Reich de 1913 no fue derogada como tal, si bien puede hablarse de un largo proceso de evolución.

En primer lugar, la Constitución alemana de 23 de mayo de 1949 reguló la nacionalidad alemana como consecuencia de los crímenes del III Reich y la necesidad de establecer una reparación para aquellos que habían padecido las ideas racistas sobre la nacionalidad de los nazis.

Dicho párrafo 1 modifica el artículo 1 de la Ley de Nacionalidad que bajo el epígrafe “Alemania en el sentido de la Constitución” que dice que son alemanes los que tienen la nacionalidad alemana. La Constitución otorga a través del artículo 116 párrafo 1 el “estatuto de alemán” (*Statusdeutsche*) a los refugiados y perseguidos que fueron recibidos en Alemania después del 31 de diciembre de 1937, así como a sus cónyuges y a sus descendientes. Por tanto, la constitución establece que hay dos clases de alemanes, los que tienen la nacionalidad y los que no la tienen (*Statusdeutsche*). Hay que tener en cuenta la regulación anterior al párrafo 1 hecha mediante la Ley de Refugiados y Perseguidos de 19 de febrero

de 1947 (BGBl, parte III, p.240) que en el artículo 1 permitía solicitar la nacionalidad a todos los nacionales alemanes y del pueblo alemán (*Volkszugehörigkeit*, ver más adelante) que tuvieran su domicilio desde el 1 de enero de 1945 fuera del territorio del Reich (en el concepto de Federación, no en el de imperio) por haber huido después del 1 de marzo de 1938. También para los nacionales alemanes que el 1 de enero de 1945 fueran oriundos de los territorios al oeste del Oder y el Neisse (fronteras del 1 de septiembre de 1939) y huyeran.

El párrafo 2 del artículo 116 establece un sistema de opción para aquellos que perdieron la nacionalidad a la fuerza por motivos políticos, racistas o religiosos entre el 30 de enero y el 8 de mayo de 1945, así como para sus descendientes. Esta opción se ejercita mediante una solicitud formal o mediante un comportamiento que denote que se quiere poseer la nacionalidad alemana. Además señala que no se les retirará bajo ninguna condición y se les considerará como que no han perdido la nacionalidad si después del 8 de mayo de 1975 tienen su domicilio en Alemania y no han mostrado intención en contrario. También hay que tener en cuenta la posterior. Así, en su artículo 6 de la Ley de Nacionalidad dictamina que la pertenencia al pueblo alemán (*Volkszugehörigkeit*) son aquellos que en su país se declaran pertenecer a la comunidad alemana y tienen algún rasgo como antepasados (*Abstammung*), la lengua, la educación o la cultura. Para aquellos nacidos después de 1923 esa pertenencia a la comunidad alemana debía estar acompañada de una certificación de pertenecer a la comunidad alemana, tener ascendientes nacionales alemanes o que formaban parte del pueblo alemán y tener unos mínimos conocimientos del idioma. El artículo 1 define el concepto de expulsados (*Vertriebenen*), el artículo 2 a los Expulsados de los antiguos territorios alemanes del este (*Heimatvertriebenen*), el artículo 3 a los refugiados de la Unión Soviética, y el artículo 4 a los retornados del Este de Europa (*Spätaussiedler*).

Para STARK y EHMANN, “lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley Fundamental es complejo y difícil de entender sin no se tienen en cuenta los antecedentes históricos. Esto lleva a veces a la crítica pero el sistema no podía ser simple, ya que los acontecimientos históricos que pretende superar son muy complejos. El artículo 116 de la Ley Fundamental debe entenderse en el momento de su elaboración, como respuesta a los acuciantes problemas de la época. Además la crítica extranjera no valoró en ningún caso de forma negativa esta norma⁵³”.

Finalmente es necesaria una aclaración más: una clasificación del sistema de nacionalidad alemán a la española resulta harto complicada ya que muchas categorías no encajan fácilmente. Mientras que en el sistema español una diferencia

⁵³ EHMANN, Eugen y STARK, Heinz, (2010), *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, octava edición, Hemsbach, Hüthig Jehle Rehm, p.38.

crucial entre la opción y la naturalización es la discrecionalidad de la administración, en el caso alemán la opción puede presentar rasgos que la incluirían dentro de la naturalización o como una forma de recuperación de la nacionalidad. En cualquier caso puede ser didáctico a la hora de hacer un estudio comparado de la nacionalidad en ambos países, facilita su rápida comprensión y por ello se presenta de la siguiente manera.

2.3.1. Nacionalidad de origen

Por lo que respecta a la nacionalidad de origen, son alemanes los que ostentan la nacionalidad por nacimiento, por declaración y por aceptación del hijo.

Por nacimiento (artículo 4 párrafo 1). Son alemanes los nacidos de padre o madre alemana. Ahora bien, el artículo posee una redacción confusa cuando señala que con el nacimiento del hijo sólo es imprescindible para la justificación del *ius sanguinis* que el padre tenga la nacionalidad alemana y que conste la paternidad antes de cumplir los 23 años. Durante años se mantuvo una discriminación hacia la mujer alemana en las leyes de nacionalidad⁵⁴ y hay que señalar que esta situación se prolongó también como en España, aunque por motivos diferentes. La reforma de 19 de diciembre de 1963 introdujo la concesión de la nacionalidad para el hijo matrimonial entre alemana y extranjero cuando el hijo estuviera abocado a la apatridia. Tendría que ser el Tribunal Constitucional Alemán en una sentencia de 1974 (BVerfGE 37, 217) el que determinara que el hijo adquiere la nacionalidad tanto si el nacional es la madre como el padre y obligaba al legislador a crear una vía de adquisición de la nacionalidad para todos los hijos nacidos de madre alemana a partir del 1 de abril de 1953. Por otro lado, la cuestión de la igualdad de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales sólo se solventó en 1993 mediante la aplicación del artículo 6 párrafo 5 de la Constitución alemana⁵⁵ que ordena que “la legislación deberá asegurar a los hijos extramatrimoniales las mismas condiciones que para los hijos nacidos dentro del matrimonio en lo que respecta a su desarrollo físico y espiritual y a su posición social”. Los extramatrimoniales ya adquirirían la nacionalidad por la Ley de 1913 pero no cuando la madre era extranjera.

La nacionalidad por nacimiento queda de la siguiente manera: los nacidos antes del 31 de diciembre de 1974 la adquieren del padre alemán si son matrimo-

⁵⁴ Según la Ley de 1913, las extranjeras adquirirían la nacionalidad del marido alemán (art.6) mientras que las alemanes que contraían matrimonio con un extranjero la perdían (art.17). Los hijos matrimoniales entre un alemán y una extranjera adquirirían la nacionalidad alemana (artículo 4 párrafo 1) pero no ocurría así para los hijos matrimoniales cuando la madre era alemana y el padre extranjero.

⁵⁵ Ley para la Modificación del Derecho de Asilo, el Derecho de Nacionalidad de los Extranjeros y los Nacionales de 30 de junio de 1993 (BGBl parte I, p. 1062). También esto se ha reflejado en diversas sentencias, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 29 de enero de 1967 (BVerfGE 25, 167).

niales o de la madre alemana si son extramatrimoniales. Para los nacidos entre el 1 de enero de 1975 y el 1 de julio de 1993 adquieren los hijos matrimoniales la nacionalidad del padre alemán o de la madre alemana, y en el caso de los extramatrimoniales adquieren la nacionalidad de la madre alemana. Después del 1 de julio de 1993 los extramatrimoniales pueden adquirir la nacionalidad del padre alemán si este efectúa un reconocimiento efectivo o consta la paternidad del padre alemán. El legislador alemán ha creado una vía de opción para los nacidos antes del 1 de julio de 1993, que será tratada más adelante. Finalmente el artículo 4 párrafo 4 excluye la nacionalidad cuando el nacimiento acaece en el extranjero cuando el progenitor alemán nació después del 31 de diciembre de 1999 y tiene allí su residencia habitual, salvo que genere apatridia. Se genera entonces un derecho de opción para el hijo que debe formalizarse en el plazo de un año tras el nacimiento.

Por adopción. El artículo 6 concede la nacionalidad a los adoptados si todavía no han cumplido los 18 años, extendiéndose a los descendientes.

Por nacimiento en el territorio. Los hijos de padres extranjeros adquieren la nacionalidad alemana si uno de los progenitores tiene desde hace 8 años su residencia habitual en el país y disfruta de un permiso de residencia indefinido o es nacional suizo o los familiares de éste (artículo 4 párrafo 3).

Por posesión de Estado (artículo 1 párrafo 2). Adquieren la nacionalidad los que son tratados como alemanes desde los 12 años y no requieren representación. Esta adquisición tiene efecto retroactivo y por tanto afecta a los descendientes. Además se señala que esta presunción puede derivarse de la exhibición de un documento de nacionalidad, pasaporte de viaje o documento de identidad, lo que sin duda difiere de la legalidad española, en la que estos documentos no prueban la nacionalidad.

También adquieren la nacionalidad por posesión de estado los hijos abandonados (Findelkinder, art 4 párrafo 2) hasta que haya prueba en contrario de que no son hijos de un alemán.

En último lugar, no debería olvidarse que con motivo de la reunificación alemana se han venido a aceptar las concesiones de la nacionalidad que se realizaron bajo el marco jurídico de la República Democrática Alemana⁵⁶.

⁵⁶ No se ha cuestionado a posteriori seriamente las concesiones de nacionalidad bajo la RDA, por lo que la mayoría de personas que tenían la nacionalidad de la RDA fueron incorporados a la RFA. En el caso Teso (BVerfGE 77, 137) el Tribunal Constitucional Alemán afirmaba que por regla general se aceptaban las decisiones sobre nacionalidad tomadas por las autoridades de la RDA, salvo que se hubiera impedido el ejercicio del derecho de libre determinación, en cuyo caso se consideraría como violencia del Estado y se aplicaría la excepción de orden público. También se señalaba que se aceptaba la nacionalidad de la RDA

2.3.2. Opción

Cónyuges o parejas permanentes de alemanes. Aunque aparece a continuación de la naturalización discrecional, la ley no dice si la posibilidad de nacionalizar a los cónyuges o parejas estables de alemanes está sujeta a discrecionalidad. El artículo 9 señala como requisitos tener capacidad de obrar, perder o renunciar a la nacionalidad (con las excepciones que se verán más adelante), y que existan garantías de que se integrarán según los modos de vida alemanes. Este último aspecto podría considerarse como una invitación a la discrecionalidad administrativa, pero lo cierto es que a continuación señala el criterio del insuficiente conocimiento del idioma alemán como indicador de que no se produciría esa integración. En cualquier caso, aunque se tratara de discrecionalidad, se trataría de una discrecionalidad orientada, mucho más limitada que en la naturalización por residencia.

Adquisición mediante certificado según el artículo 15 de la Ley Federal de Refugiados. Los repatriados de origen alemán y los familiares incluidos en la certificación adquieren la nacionalidad alemana según el artículo 7.

Los nacidos antes del 1 de julio de 1993. El artículo 5 crea un derecho de opción para los hijos nacidos antes del 1 de julio de 1993 si se cumplen los siguientes requisitos: que haya un reconocimiento efectivo por parte del padre o se determine su paternidad, que el hijo tenga desde los tres años la residencia habitual en Alemania y que se presente una declaración solicitando la nacionalidad antes de cumpla los 23 años.

Personas que tuvieron la nacionalidad alemana. El artículo 13 señala que aquellos que fueron alemanes y sus hijos menores de edad que residen ordinariamente en el extranjero pueden nacionalizarse si cumplen con los requisitos del artículo 8, párrafo 1, numerales 1 y 2. También aquí se plantea la cuestión de si es una vía discrecional o no.

Personas que tienen el estatus de alemán en el 116 (1) de la Constitución y los repatriados. La novedad en la Ley de Nacionalidad es que este derecho de opción se limitó en el artículo 40a hasta el 1 de agosto de 1999 para aquellos que tenían el estatus de alemán conforme al 116 párrafo 1 de la Constitución alemana. Por otra parte tenían también opción los retornados, sus cónyuges y descendientes, en disposición de un certificado según el artículo 15 de la Ley Federal de Expulsados emitido antes de dicha fecha.

Opción transitoria para los hijos de hasta 10 años. La reforma de 1999 dio mediante el artículo 40c el derecho de opción a los hijos que mediante el *ius soli*

adquirida mediante tratados internacionales firmados por ésta. También se decía que el Tribunal sólo se opondría en aquellos casos que claramente fueran contrarios al derecho internacional público.

lo solicitaran antes del 31 de diciembre de 2000, pudiéndose considerar como una regularización masiva al estilo de las realizadas en España, si bien lo que se otorgaba en Alemania era la nacionalidad y no la residencia, como en España.

2.3.3. Carta de naturaleza

Naturalización discrecional por residencia en el extranjero. Según el artículo 14, un extranjero con residencia habitual en el extranjero puede nacionalizarse si cumple con las condiciones explicitadas en los artículos 8 y 9 y existen vínculos con Alemania que justifican la naturalización.

Naturalización discrecional por residencia en Alemania. El artículo 8 establece como requisitos para la naturalización por residencia que tengan capacidad de obrar, no haber sido condenado a una pena o a medidas de internamiento, disponer de una vivienda o alojamiento y tener recursos suficientes para él y para su familia. Además se señala que por razones de interés público o para evitar un sufrimiento especial puede no tomarse en cuenta lo referido a la condena o a los recursos económicos.

El artículo 10 señala unos requisitos que son comunes a los naturalizados por residencia, a los cónyuges y a los hijos menores de edad. Se requiere residencia habitual durante 8 años, haberse manifestado a favor del orden de libertades y democrático de la RFA, no haber actuado contra la seguridad del Estado o los órganos de la RFA o de los Länder ni haber perjudicado sus intereses, tener un permiso de residencia permanente o la nacionalidad suiza o los familiares de éste, o la tarjeta azul, contar con medios suficientes para sí y para su familia, y no haber sido condenado por delito a pena de cárcel o internamiento, disponer de suficiente conocimiento de la lengua alemana, del sistema político-social alemán y de su cultura. El criterio de los 8 años no se aplica a los cónyuges ni a los hijos menores.

Entre las novedades se encuentra la acreditación de conocimiento de alemán mediante la realización de un examen, debiendo probar que se ha alcanzado un nivel B1. También es novedosa la circunstancia de que la prueba del conocimiento del sistema sociopolítico alemán y los modos de vida se realiza a través de un “examen de adquisición de la nacionalidad” desde el 1 de septiembre de 2008, sin duda un elemento polémico introducido recientemente, y que está siendo estudiado por otros países⁵⁷.

⁵⁷ Dichos exámenes pueden contener preguntas algo rebuscadas. Por ejemplo, entre las preguntas de un examen, se pregunta qué significa la libertad de expresión, y se da como opciones: la afirmación de hechos falsos en panfletos, la expresión de opiniones en cartas al director, la posibilidad de portar abiertamente símbolos nazis y la posibilidad de decir lo que uno piensa, salvo que no se esté de acuerdo con el gobierno. Cabe preguntarse hasta qué punto el sentido del humor puede ser apreciado en este tipo de exámenes. Se requieren 17 preguntas acertadas de un total de 33. Las preguntas se generan aleatoriamente para cada solicitante.

El artículo 11 contiene como motivos de exclusión, para la obtención de la nacionalidad por opción y naturalización, que existan hay indicios reales que hagan suponer que se ha atentado o colaborado en acciones contra el orden democrático o los órganos constitucionales del Estado o de los Länder. El artículo 12^a afirma que no tendrán en cuenta para la adquisición de la nacionalidad las condenas a penas privativas de libertad a aquellas que superen los 90 días y a las multas de menos de 90 euros diarios. También se estudia para las sentencias extranjeras la punibilidad del delito y la proporcionalidad que tuvo la sentencia.

2.3.4. Doble nacionalidad

El derecho alemán ha hecho una gran revisión en estas dos últimas décadas para incluir la posibilidad de la doble nacionalidad. No obstante, como se verá más adelante en la pérdida de la nacionalidad, existen todavía motivos para el debate. El artículo 12 señala que no es necesaria la renuncia cuando el extranjero posea la nacionalidad de otro Estado de la Unión Europea o de Suiza. Tampoco se requiere cuando el derecho del país extranjero no lo prevea, el país niegue habitualmente la renuncia o la niegue por motivos que el extranjero no pueda defender. En el caso de las personas mayores excluye la renuncia cuando cree desventajas económicas significativas o de tipo jurídico-patrimonial. Tampoco se exige en el caso de los refugiados. Finalmente se deja la posibilidad de prever otras excepciones de conformidad con los tratados internacionales.

2.3.5. Pérdida de la nacionalidad

La pérdida de la nacionalidad entraña una fuerte carga simbólica que puede apreciarse en las normas que regulan la pérdida de la nacionalidad alemana⁵⁸.

Dentro de la pérdida voluntaria, el ordenamiento alemán contempla la pérdida voluntaria previa a la adquisición de otra (artículos 18 a 24), por adquisición de una nacionalidad extranjera (25), por renuncia (26), por declaración (29) y por adopción de un extranjero (27). La pérdida forzosa de la nacionalidad alemana está contemplada para el caso de entrada al servicio de las armas u organización armada similar de un país extranjero (28) y por la revocación de un acto administrativo contrario a la ley (35). La pérdida de la nacionalidad no afecta a terceras personas si la nacionalidad se obtuvo legalmente y si las terceras personas alcanzaron los 5 años de edad, y mutatis mutandis a la retirada de permisos de residencia.

⁵⁸ La toma del poder de los nazis en 1933 supuso una persecución política, religiosa y racista. Conocidos alemanes como Lion Feuchtwanger, Heldmut von Gerlach, Alfred Kerr, Heinrich Mann, Kurt Tucholsky, Thomas Mann y Albert Einstein perdieron la nacionalidad durante este tiempo. La medida más definitiva de retirada de la nacionalidad de forma masiva se produjo el 25 de noviembre de 1941 con la modificación de la Ley de Ciudadanía del Reich cuyo artículo 1 decía que “un judío cuya residencia habitual está en el extranjero no puede ser alemán”. Las retiradas masivas de la nacionalidad ya se había producido durante el periodo de entreguerras con ciudadanos alemanes por Francia y Reino Unido.

A continuación se abordan con mayor profundidad los modos de pérdida de la nacionalidad alemana:

Pérdida de la nacionalidad previa a la adquisición de otra. El artículo 18 señala que además de solicitarse deben presentarse las garantías que ha dado la autoridad extranjera sobre su concesión. Para el caso de menores se requiere que la solicitud la presenten los que están a cargo de la tutela y requiere el consentimiento de un tribunal alemán. Se excluye a funcionarios públicos mientras estén en servicio activo y a aquellos obligados a realizar el servicio militar salvo que lo confirme el Ministerio Federal de la Defensa (desde el 1 de julio de 2011 ya no sería necesario). En cualquier caso, el artículo 24 señala que la pérdida voluntaria será nula e inválida si la persona no adquiere la nacionalidad extranjera.

Pérdida de la nacionalidad alemana tras la adquisición de una nacionalidad extranjera. El artículo 25 está previsto para la solicitud de pérdida una vez adquirida la nacionalidad extranjera. Se excluye en el caso de que la nacionalidad que haya adquirido sea la de uno de los Estados Miembros de la UE o de Suiza, o países con los que Alemania haya concluido un tratado de doble nacionalidad. Tampoco se pierde si previamente a la adquisición de la nacionalidad extranjera, conforme al párrafo 2, se solicita a la autoridad competente la voluntad de conservar la nacionalidad alemana.

Caso particular es el de los ciudadanos austriacos que ostentaron la nacionalidad alemana tras la anexión⁵⁹ (*Anschluss*, literalmente “unión”) de Austria a Alemania entre el 13 de marzo de 1938 y el 27 de abril de 1945. El problema se planteó en Alemania para los austriacos que vivían en territorio alemán. El tribunal contencioso administrativo alemán falló a favor de la posesión de la nacionalidad (BVerwGE 1, 206), pues la habían adquirido tras el *Anschluss* mientras que el Tribunal Constitucional Alemán tomó otra decisión en su sentencia de 17 de mayo de 1956 que se planteó respecto de un caso de extradición (BVerfGE 4, 322) declarando que todos aquellos que habrían sido austriacos el 27 de abril de 1945 si la Ley de Nacionalidad austriaca hubiera seguido estando vigente pier-

⁵⁹ El *Anschluss* supuso de facto la extensión de la nacionalidad alemana. La Ley constitucional de la Reunificación de Austria con el Reich alemán (Boletín Federal Oficial austriaco 1938 p. 259 y Boletín Federal Oficial, parte I, página 237) en el que se establecía que Austria era un territorio (Land) del Reich alemán, si bien nada se decía sobre la nacionalidad alemana. El Reglamento sobre la Nacionalidad Alemana en el Territorio de Austria de 3 de Julio de 1938 establecía en el artículo 1 que se suprimía la ciudadanía austriaca en Austria y en los antiguos territorios austriacos y que a partir de entonces sólo existía la Ciudadanía del Reich, que se les otorgaba a los ciudadanos austriacos. El artículo 2 declaraba nulas la pérdida de la nacionalidad para aquellos ciudadanos que tenían sangre alemana o similar por la ley austriaca de 1933. Posteriormente la Ley Transitoria de la Ciudadanía de 10 de julio de 1945 fijaba que eran austriacos los que a fecha del 13 de marzo de 1938 lo habían sido, y las personas que entre el 13 de marzo de 1938 hasta el 27 de abril de 1945 la hubieran adquirido mediante la entrada en vigor otra vez de la constitución de 1925.

den la nacionalidad. El Tribunal Constitucional Alemán lo justifica basándose en la lógica de que si desaparece el *Anschluss*, no tendría sentido que siguieran teniendo la nacionalidad alemana ya que al restablecerse Austria debe permitirse que recupere su antigua población.

Pérdida de la nacionalidad por renuncia. El artículo 26 prevé esta posibilidad en el caso de que el alemán disponga de dos nacionalidades y lo solicite por escrito. El asentimiento gubernativo se niega si no se cumple con lo referido anteriormente para funcionarios públicos, salvo que hubieran residido permanentemente en el extranjero durante 10 años.

Pérdida de la nacionalidad alemana por declaración. Sin lugar a dudas es uno de los aspectos más polémicos y criticados, y que de alguna forma afean el esfuerzo legislativo alemán de estas dos últimas décadas. Los alemanes que adquirieron la nacionalidad por nacimiento conforme al *ius soli* del artículo 4 párrafo 3 después del 31 de diciembre de 1999 o según el artículo 40b y poseen doble nacionalidad deben decidir si conservan la nacionalidad extranjera o la alemana. La nacionalidad alemana se pierde si así se solicita o si no se presenta ninguna declaración antes de cumplir los 23 años. En el caso de que presente una declaración de conservación de la nacionalidad, está obligado a probar que ha renunciado a la nacionalidad extranjera, y debe hacerlo antes de cumplir los 23 años. Es verdad que en el apartado 4 y 5 se muestra cierta flexibilidad al permitir la conservación cuando la renuncia o pérdida no es posible o no pueda esperarse razonablemente; tampoco cuando se acepta la doble nacionalidad. También es cierto que se incluye la obligación de proporcionar un proceso formal de asesoramiento, que comienza una vez cumplidos los 18 años. Por tanto, aunque técnicamente se considere como pérdida de la nacionalidad, nos encontramos en realidad ante un derecho de opción. Ello se sustenta con varios argumentos. Si el Estado de la primera nacionalidad solicita la extradición, a Alemania se le plantea un problema ya que la constitución no lo permite⁶⁰ pero estaría violando el derecho internacional. Estos jóvenes han sido calificados como “niños con derecho a opción” (*Optionskinder*) para los cuales se habría creado de facto una “nacionalidad para niños” (*Kinderstaatszugehörigkeit*)⁶¹.

Otro elemento de crítica es si a través de los cambios en la Ley de Nacionalidad se ha logrado una mejor integración. El Concepto de personas con un trasfondo migratorio (*Migrationshintergrund*) dejó de ser un criterio sociológico para convertirse en un criterio que utiliza la administración alemana en sus estadísticas⁶². Este criterio es un poco laxo ya que puede incluir también a los hijos de retornados, a los hijos con un padre extranjero o incluso a alemanes. La administración alema-

⁶⁰ Sólo se permite para tribunales de Estados de la U.E. y para tribunales internacionales, según el artículo 16 párrafo 2 de la Constitución alemana.

⁶¹ EHMANN, Eugen y STARK, Heinz, (2010), *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, octava edición, Hemsbach, Hüthig Jehle Rehm, p.43.

⁶² *Ibid.*, p.41.

na lo aplica a personas con un trasfondo migratorio en sentido estrecho (inmigrantes o nacidos en Alemania de hijos de inmigrantes) y en un sentido amplio (todos los nacidos en Alemania con un padre o padre inmigrante o que nació en Alemania como extranjero). Una investigación oficial de 2005⁶³ mostraba que unos 45.000 turcos en toda Alemania habían finalmente recuperado la nacionalidad turca mientras que una encuesta del Estado de Baviera realizada entre 44.000 alemanes que habían ostentado anteriormente la nacionalidad alemana mostraba que 6.000 de ellos estaban dispuestos a recuperarla. También es indicativo que no respondieran 1.000 personas, lo que planteaba la duda de si entendían las implicaciones que entraña la posesión de la nacionalidad alemana, lo que generó un debate sobre la obligación de responder a tales preguntas, que en principio no existía⁶⁴.

Para STARK y EHEMANN el derecho tiene una capacidad muy limitada de influir sobre los procesos de integración, atendiendo a la caída de las solicitudes de nacionalidad en Alemania en la última década. BRUBAKER⁶⁵ ya había anticipado en 1992 que el número de solicitudes se mantendría bajo por razones prácticas y simbólicas, señalando que esa regla no existía en Francia pero que tampoco existía una mayoría política en Alemania que permitiera cambiarlo.

El Convenio Europeo sobre Nacionalidad de 1997 entró en vigor para Alemania el 1 de septiembre de 2005 ha sido aplicado, especialmente en las cuestiones más complejas al sistema legal como la recuperación de la nacionalidad y la doble nacionalidad (artículos 7, 14 y 15). Existe todavía una fuerte creencia que la doble nacionalidad dificulta la integración en el país. GERDES y FAIST señalan la problemática que plantea la “doble lealtad”, un concepto que debe ser manejado con extrema precaución en lo tocante a Alemania ya que alude a una de los motivos empleados para discriminar a los judíos. La preocupación por la doble lealtad no es privativa de Alemania, y ciertamente planea sobre el debate entre asimilación (*Assimilation*) y multiculturalismo (*Multikulturalismus* o *Multikulti*)⁶⁶, que como hemos visto no puede transponerse sobre el *ius sanguinis* y el *ius soli*. Dado que el problema es político, la solución probablemente sea política, y parta de un esfuerzo en educación. El debate sobre las fronteras de la tolerancia es ciertamente duro en Alemania, pero no debería olvidarse que

⁶³ Süddeutsche Zeitung, 22-23 enero 2005, p.3, en *Ibid.*, p.43.

⁶⁴ El artículo 36 de la Ley de Nacionalidad señala que se realizarán informes anuales sobre las cuestiones que afectan a la nacionalidad y se señalan los datos obligatorios y voluntarios para los encuestados. Tras la mencionada encuesta, el Estado de Baviera decidió imponer multas de hasta 500 euros para aquellos que no contestaran tales preguntas, ya que a su vez debían transmitir su información a otros departamentos ministeriales. Fue validado tanto por el tribunal-contencioso administrativo de Baviera como por el Tribunal Constitucional alemán.

⁶⁵ EHEMANN, Eugen y STARK, Heinz, (2010), *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, octava edición, Hemsbach, Hüthig Jehle Rehm, p.45.

⁶⁶ GERDES, Jürgen y FAIST, Thomas (2006) „Von ethnischer zu republikanischer Integration“, *Berliner Journal für Soziologie*, volumen 16, número 13, pp. 314,321, disponible en <http://bit.ly/UuY8K2>

Alemania, con sus grandezas y sus miserias, construyó un Estado nacional tras la Segunda Guerra Mundial basado no en la etnicidad sino en los valores de tolerancia y respecto a la Constitución, refundando constantemente el Estado, como ha conceptualizado HABERMAS⁶⁷.

Pérdida de la nacionalidad por adopción de un extranjero. Aunque a primera vista pueda parecer innecesaria su mención, el artículo 27 establece que esta pérdida se produce como consecuencia de la ruptura del vínculo jurídico con los progenitores, y que en el caso de que se conservara legalmente de alguna forma, esta pérdida de la nacionalidad no se produciría.

Retirada de la nacionalidad contraria a la ley. El artículo 35 declara que la nacionalización contraria a la ley o el permiso para conservar la nacionalidad puede ser cancelada si el acto administrativo se obtuvo bajo falsos pretextos, amenaza, soborno, información incorrecta o incompleta. El párrafo 2 destaca que la apatridia resultante no es motivo para no aplicar la cancelación. Sólo puede realizarse dentro de los 5 años tras la concesión de la nacionalidad o la decisión de conservación de la misma. La constitución alemana ha prohibido la pérdida forzosa de la nacionalidad en el artículo 16 de su constitución, al igual que tiene prohibida la extradición de los nacionales al extranjero (si bien se exceptúa para Estados de la UE y para tribunales internacionales), lo que refleja la influencia que ha tenido el pasado sobre el sistema jurídico alemán. La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 24 de mayo de 2006 pone de manifiesto que la aportación de datos falsos para conseguir la nacionalidad permite retirar la nacionalidad porque supondría privilegiar a estas personas sobre los que aportaron los datos correctos. Esto constituye sin duda una diferencia con el ordenamiento jurídico español que según MUNCH⁶⁸ permite la retirada, aunque en realidad lo cierto es que nunca la habría tenido. El párrafo 4 del artículo 35 señala no obstante que el acto administrativo es cancelado con efecto retroactivo pero el párrafo siguiente afirma que se tomará una decisión discrecional respecto a terceras personas, lo que sin duda la aleja de la concepción española.

3. CONCLUSIONES

El debate sobre la nacionalidad en nuestros días ha entrado en una fase diferente con la irrupción de la globalización y el aumento de los flujos migratorios, uno de cuyas máximas expresiones se encuentra entre las dos orillas del Mediterráneo.

⁶⁷ WEINBACH, Christine, "Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien", Berliner Journal für Soziologie, volumen 2, junio, pp.213. Cfr. HABERMAS, Jürgen, Más allá del Estado Nacional, Madrid, Trotta, cuarta edición.

⁶⁸ VON MÜNCH, Ingo (2007), Die deutsche Staatsangehörigkeit, Gotinga, De Gruyter Rechtswissenschaften Verlag, p.XXXV.

Las leyes de nacionalidad han buscado históricamente en Alemania construir el Estado-Nación, llegando al paroxismo bajo la Alemania nazi y la RDA en las que se intentó crear una nueva realidad social. Sin embargo, mientras que hasta hace poco era posible integrar a los inmigrantes modificando las leyes de nacionalidad, esta técnica se ha agotado hoy en día. Los esfuerzos para lograr la integración de los turcos y otros grupos de población han sido de este modo infructuosos. La introducción de la doble nacionalidad se ha configurado más bien como una situación de duración limitada y sobre todo, insuficiente, cobrando importancia aspectos adyacentes como los servicios sociales y la educación.

Respecto a la nueva realidad de España con Alemania, puede señalarse que existe una nueva ventana de oportunidad que podría cambiar las históricamente dubitativas relaciones entre los dos países. Si mientras en el pasado hubo una serie de factores históricos que hicieron que España no mirara a Alemania, hoy en día parece improbable que esta situación se pueda seguir produciendo, y si así fuera, sería un error. Existe una buena disposición de los emigrantes españoles a integrarse en Alemania, si bien queda todavía pendiente la asignatura del idioma. Un mayor conocimiento del alemán podría suponer un salto cualitativo en todos los aspectos, multiplicando los flujos económicos y permitiendo que los emigrantes españoles desempeñen una actividad profesional pareja a su formación. En suma, una emigración circular y por tanto menos traumática, que abriría además las puertas a otros países y mercados, dado que Alemania se ha configurado como un importante centro cultural y político en esa zona. Por tanto, España necesita potenciar el intercambio escolar y universitario con Alemania, así como posibilitar el estudio del alemán a todas las edades. Por otra parte, los esfuerzos de la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Berlín deben reforzarse con el fin de poder guiar a los españoles en el complicado mundo administrativo alemán. Esta tarea de auxilio en el acceso a la administración alemana puede facilitar un mayor y mejor acceso al mercado de trabajo y permitir una mejor aclimatación de los trabajadores españoles.

La antigua discusión entre *ius soli* e *ius sanguinis* ha sido desplazada hoy por la oposición entre ciudadanía y nacionalidad. La necesidad de inmigrantes de toda la Unión Europea contrasta con su capacidad de absorción y las dificultades de integración, especialmente en momentos de crisis económica. El debate oscila entre facilitar la nacionalidad para poder conceder a los extranjeros los derechos de participación política o concederlos directamente en un concepto refundido de ciudadanía. Sin embargo este debate puede resultar insuficiente a la vista del alejamiento de las estructuras del Estado por parte de los inmigrantes de segunda generación, como los “turcos” en Alemania. Unos peores resultados en la educación, la separación en clases especiales y la habitación de espacios conjuntos siguen siendo los principales factores de que el proceso de identifica-

ción en Alemania no se esté produciendo en algunos casos. La reforma de los instrumentos legales es positiva, pero poco puede hacer si no va reforzada por una reconfiguración de los servicios sociales. En este sentido, la realización de exámenes de nacionalidad en Alemania, una práctica cada vez más común en Europa, para personas nacidas y educadas en el sistema del Estado de acogida es la expresión de un fracaso integrador.

La sobrecarga de los servicios sociales en Alemania ha ido difuminando el Compromiso de 1993. Como en el pasado, es probable que tenga que ser una decisión del Tribunal Constitucional la que determine el estatus de los inmigrantes de segunda generación, aunque no por ello se produzca automáticamente la integración de los mismos. El debate ya no es si hay que establecer una política migratoria común en la Unión Europea, sino cuándo podrá lograrse, superando así uno de los pilares sagrados de la soberanía de los Estados.

BIBLIOGRAFÍA

ANKENBRAND, Hendrich y JANNASCH, Sebastian, (7-7-2012), «Hotel Mama und die Euro-Krise», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, disponible en <http://bit.ly/UJ5z4Q>.

AVNI, Haim, (2001) *Spain, the Jews and Franco*, Illinois, Varda Book, traducción de Emanuel Shimoni, p.40.

BADE, Klaus J. Y OLTMER, Jochen, «Deutschland», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp.141-170.

BERDAH, Jean-Francois, «Spanische politische Flüchtlinge in Europa seit dem Beginn des Bürgerkriegs 1936 (Beispiel Frankreich)», en BADE, Klaus,

EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp. 1000-1004.

BIRSL, Ursula y SOLÉ, Carlota (coords.), (2004), *Migración e Interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Barcelona, Anthropos, Cuadernos A, Temas de Innovación Social 13.

BIRSL, Ursula, (2008), «Zitadelle „virtueller Nationalstaat«: Die Europäische Union und die Politik interner Schließung europäischer Einwanderungsländer», Viena, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, número 37, enero-marzo, pp.99-118, disponible en <http://bit.ly/UHktdR>

CALPENA Y ÁVILA, Luis, (1918), *Los Concilios de Toledo en la Constitución de la Nacionalidad Española*, Madrid, Imprenta Clásica Española

DÍAZ CAVIEDES, (9-9-2012), «Rubén, Mitos y Leyendas de la emigración a Alemania», *El Confidencial*, disponible en <http://bit.ly/Q0hWEU>

EHMANN, Eugen y STARK, Heinz, (2010), *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, octava edición, Hemsbach, Hüthig Jehle Rehm.

ETTE, Andreas y SAUER, Lenore, (2010), *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*, primera edición, Wiesbaden, VS Verlag.

GERDES, Jürgen y FAIST, Thomas (2006) «Von ethnischer zu republikanischer Integration», *Berliner Journal für Soziologie*, volumen 16, número 13, pp. 313-355, disponible en <http://bit.ly/UuY8K2>

GOSEWINKEL, Dieter, (2001), *Einbürgern und Ausschliessen: Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, volumen 150.

GOSEWINKEL, Dieter, (2008), «Nation and Citizenship from the Late 19th Century Onwards: a Comparative European Perspective», Bruselas, Directorate General Internal Policies of the Union, disponible en <http://bit.ly/S5TO2g>

GOSEWINKEL, Dieter, (2008), «Nation and Citizenship from the Late 19th Century Onwards: a Comparative European Perspective», *German History*, volumen 26, número 1, Oxford University Press, pp.92-108

GOSEWINKEL, Dieter, (2009), «Neither East nor West —new approaches to citizenship in modern European history», *European Review of History*, volumen 16, número 4, agosto, pp.499-501.

GUGLIA, Otto, (1973), «Carolus Clusius (1526-1609). Bedeunster Vertreter der vorklassischen Floristik am Ostalpenrand und in westlichen Pannonien», *Verhandlungen der Zoologisch-Botanisch Gessellschaft*, Viena, volumen 113, pp.121-127, disponible en <http://bit.ly/Uw6fG5>

HABERMAS, Jürgen, *Más allá del Estado Nacional*, Madrid, Trotta, cuarta edición.

HERZOG, Tamar, (2006), *Vecinos y extranjeros. Hacerse español en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza.

HEINE, Hartmut, (2006), «El envío de trabajadores españoles a la Alemania nazi 1941-1945», *Migraciones y Exilios*, julio, pp. 9-11, accesible desde dialnet.unirioja.es consulta del 15 de agosto de 2012).

MARTÍNEZ FIGUEIRIDO, Heike María, «Del Gastarbeiter al jubilado europeo. Informe final de Alemania sobre el Estudio de la situación de exclusión social de los emigrantes españoles mayores en Europa», en MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo (dir), (2000), *Situaciones de exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa*, París, FACEEF, Fundación 1º de Mayo, FAEFH, CFMA, MAEEB, FAAEL y AGER, p. 102.

VON MÜNCH, Ingo, (2007), *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, Gotinga, De Gruyter Rechtswissenschaften Verlag.

O'REILLY, Karen, «Britische Wohlstandsmigranten an der Costa del Sol seit der späten 20. Jahrhundert», en BADE, Klaus J. Y OLTMER, Jochen, «Deutschland», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp.429-433.

PIETSCHMANN, Horst, «Spanien und Portugal», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie. Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p. 220-242.

PREUSS, Ulrich K., (2003), «Citizenship and the German Nation», *Citizenship Studies*, volumen 7, número 1, pp. 37-56.

VON RAUCHHAUPT, Fr. W. (1923) *Estudio Comparativo entre el desarrollo del Derecho español y el alemán*, Madrid, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación LXV.

REHRMANN, Norbert, (2003), *El Legado de Sefarad: los judíos sefardíes en la historia y la literatura de América Latina, España, Portugal y Alemania*, Salamanca, Amarú.

ROITMAN, Jessica V, «Sephardische Juden im Europa der Frühen Neuzeit», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, p.975-980.

ROLAND, Paul, Johann Daniel Weber —Ein Pfälzer im Dienste der Spanischen Krone, en SCHERER, Karl (ed.), (1981), *Pfälzer-Palatines Beiträge zur pfälzischen Ein- und Auswanderung sowie zur Volkskunde und Mundartforschung der Pfalz der Zielländer pfälzischer Auswanderer im 18. Und 19. Jahrhundert*, Landau, Selbstverlag der Heimatstelle Pfalz, pp.229-230.

ROTHER, Bernd, (2001), *Spanien und der Holocaust*, Romania Judaica vol.5, Tubingia, Niemeyer, p.132.

SCHRIEWER, Klaus, «Deutsche Senioren in Spanien seit dem späten 20. Jahrhundert», en BADE, Klaus J, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp.511-513.

SCHRIEWER, Klaus, y RODES, Joaquín, «Los cuidados médicos en un contexto transnacional. Jubilados europeos en la Región de Murcia», en *Documentación del Congreso de Migraciones y Políticas Sociales en Europa*, Universidad Pública de Navarra, 2006, disponible en <http://www.unavarra.es/migraciones/tallerCs2ryc.htm>

VON STRITZKY, Johannes (2009), «Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia», ARI 93, 28 de agosto de 2009, Real Instituto Elcano, disponible en <http://bit.ly/Q07Q7a>

THRÄNHARDT, Dietrich, «Spanische Arbeitswanderer in West-, Mittel- und Nordeuropa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp.992-997.

TIMMERMANN, Andreas, «Verfassungskulturen in Spanien und Deutschland im frühen 19. Jahrhundert», en MECKE, Jochen, PÖPPEL, Hubert y JUNKERJÜRGEN, Ralf (eds), *Deutsche und Spanier- ein Kulturvergleich*, (2012), Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, volumen 1267, pp.59-71.

TRABULSE, Elías, Aspectos de la Tecnología Minera en Nueva España a finales del Siglo XVIII, *Historia Mexicana*, Vol.30. No 3 (Jan-Mar.1981) *Colegio de México*, pp.315, disponible en <http://bit.ly/PdZ6YW>

VEITH, Nicola, (2010), «Mithin seid wir in einem so ellenden Stand das Gott sich unser erbarmen solle - Der Ruf nach Süden: Soziokulturelles Profil, Ansiedlung und Akkulturation deutscher Spanienauswanderer im 18. Jahrhundert», tesis doctoral, Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia, extractos en <http://www.auswanderung-rlp.de>

VILLENA, Miguel Ángel, (16-9-2012), «Alemania-España, recelos mutuos», *El País*, p.24

VIÑAS FARRÉ, Ramón (2009), «Evolución del Derecho de la nacionalidad española: continuidad y cambios más importantes», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria*, 13-17 de julio de 2009, disponible en <http://bit.ly/SyYIQe>

WEBER, Klaus, «Böhmische Glashändler in Europa vom 17. Bis zum 19. Jahrhundert», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh,, pp.413-415.

WEBER, Klaus, «Deutsche Kaufleute im Atlantikhandel in Cádiz und Bordeaux vom späten 17. Bis zum späten 19. Jahrhundert», en BADE, Klaus, EMMER, Pieter C. et al, (2010), *Enzyklopädie der Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, tercera edición, Paderborn, Ferdinand Schöningh, pp.491-494.

WEINBACH, Christine, «Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien», *Berliner Journal für Soziologie*, volumen 2, junio, pp. 211-218.

WESEMBERG, Gerhard y WESENER, GUNTER, (1998), *Historia del Derecho Privado Moderno en Alemania y Europa*, Valladolid, Lex Nova, Colección Historia Jurídica y Derecho Comparado, traducido por José Javier de los Mozos Touya.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS

DE LA DECLARACIÓN TRANSATLÁNTICA
A NUEVOS MARCOS DE COLABORACIÓN
EN MATERIAS DE RETOS MUNDIALES

EL PAPEL DE LA OPINIÓN PÚBLICA

ILEANA DANIELA ȘERBAN

Resumen

El presente trabajo se propone el análisis de la cooperación transatlántica en el marco del papel que puede jugar la opinión pública de los países de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Para alcanzar este objetivo se van a analizar distintos documentos que se consideran relevantes para los campos de cooperación más importantes y en este sentido se van a desarrollar más el campo de la seguridad y el de la economía. Se van a presentar también estadísticas que resumen las características de las dos opiniones públicas para poder concluir hasta qué punto pueden ser un impedimento o un factor que favorece la cooperación entre los dos actores. Comparar la realidad internacional a través de los resultados o de los distintos documentos con las preferencias de la opinión pública puede ser un ejercicio útil para ver cuáles serían los puntos en los cuales se podría mejorar la cooperación entre los dos bloques y cómo se pueden alcanzar.

El objetivo del trabajo es poder ver en un contexto más amplio la influencia de la opinión pública para dos actores que son de extrema importancia para la escena internacional actual. Aunque mucho tiempo se ha alegado que la opinión pública no puede influenciar la política estatal por otra forma que no sean las elecciones de sus representantes, el presente trabajo quiere reanализar estas afirmaciones en un período caracterizado por profundos cambios como sería el acceso fácil a la información por parte de los ciudadanos y la manera en la cual esto puede condicionar las acciones en materia de política exterior y cooperación internacional. Este objetivo se va alcanzar a través del ejemplo de la cooperación transatlántica que, como ya hemos mencionado, es un importante factor condicionante para la escena política actual.

El método elegido, por una parte el análisis de documentos y por otra el análisis de estadísticas concretas sobre las dos opiniones públicas, nos permite fundamentar las afirmaciones a través de correlaciones y cifras representativas. Las conclusiones a las cuales llega el trabajo son que las opciones de la opinión pública coinciden en gran parte con las opciones de los actores políticos, que todas las decisiones de política exterior, incluyendo la cooperación internacional, se ven condicionadas por un imaginario colectivo que incluye la opinión pública aparte de los actores estatales.

I. Introducción y argumento

La escena política internacional del siglo XXI es mucho más heterogénea que en los siglos pasados si tomamos en cuenta la multitud de actores que han ganado relevancia. Las organizaciones internacionales son el mejor ejemplo en este sentido. Analizar la relación entre los actores tradicionales —los estados— y las organizaciones internacionales como unos de los actores más importantes en el nuevo contexto puede ser una tarea difícil, pero de gran importancia para entender las relaciones internacionales actuales.

Lo que el presente trabajo se propone es analizar la relación del estado que sigue siendo el actor estatal más importante desde muchos puntos de vista — los Estados Unidos y la organización internacional que en el marco europeo es el proceso más avanzado de integración — la Unión Europea. El enfoque tradicional ha sido analizar esta relación desde la perspectiva de las distintas instituciones tanto estadounidenses, como europeas, que pueden tener relevancia en el proceso de toma de decisiones. Lo que el presente trabajo se propone es aportar un análisis más detallado sobre una variable que aunque no ha sido completamente ignorada en el contexto transatlántico, su importancia no ha sido lo suficientemente subrayada para tenerla en cuenta a la hora de negociar el alcance de la colaboración entre los Estados Unidos y la Unión Europea: la opinión pública.

El trabajo va a analizar distintos campos de cooperación, la visión de cada uno de los actores para poder concluir hasta qué punto estas visiones son similares, con el objetivo de ver cuál es la realidad actual de la cooperación transatlántica. En este sentido se han elegido la cooperación económica y en materia de seguridad como los dos campos más avanzados de la cooperación. De esta forma se va a poder ver también cual es el marco probable de evolución de esta relación partiendo de un análisis sobre los logros y los fracasos, utilizando como marco de análisis las características de la opinión pública de las dos partes. Para alcanzar este objetivo, los objetivos específicos van a ser analizar cada una de estas zonas de cooperación a través de las dos estrategias

de seguridad, la nueva estrategia de seguridad de la OTAN, la Nueva Agenda Transatlántica, las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos – Unión Europea de 2011, así como distintas estadísticas oficiales.

Para poder analizar las características de la opinión pública se van a utilizar los informes y las estadísticas de 2010 y 2011 del Fondo German Marshall de los Estados Unidos, así como otros estudios tanto sobre la opinión pública transatlántica, como sobre cada una de las opiniones públicas, tanto europea, como estadounidense. De esta forma se van a presentar los datos más recientes, pero también la evolución de las tendencias transatlánticas.

La importancia del presente tema puede ser mejor entendida si tomamos en cuenta el hecho de que los Estados Unidos continúan siendo la potencia militar más importante, mientras que la Unión Europea está ganando cada vez más relevancia tanto en el sector económico, como para la seguridad. Si añadimos el hecho de que se trata de un período de profundos cambios en la estructura de poder, con la aparición de las potencias emergentes, nos damos cuenta de que los estados que tradicionalmente han dominado la escena internacional (principalmente estados de la UE y los Estados Unidos) tienen que encontrar nuevas estrategias para poder seguir siendo relevantes. Un trabajo que se propone analizar la relación entre estos dos actores puede responder también a estos dilemas.

El trabajo está dividido en dos partes. Después de las aclaraciones metodológicas, se presenta una perspectiva general de la cooperación transatlántica utilizando la literatura de especialidad, los valores comunes que pueden ser punto de partida para la futura cooperación transatlántica, así como un análisis más detallado de los dos campos ya mencionados, de la cooperación en materia de seguridad y de economía. La segunda parte importante del trabajo analiza la opinión pública y el papel que juega en la cooperación transatlántica.

II. Metodología

Para alcanzar los objetivos, el método utilizado va a ser el análisis de los documentos mencionados en los objetivos específicos como los documentos más relevantes para cada uno de los actores, así como para la cooperación entre los dos bloques, pero también el análisis de la práctica internacional. Para completar el análisis se van a presentar también dos visiones extremas: desde la que presenta una brecha transatlántica (de autores como Esther Barbé¹) hasta la visión de la resolución del Parlamento Europeo de 2009² que habla incluso de la posibilidad de la aparición de una moneda común para el mercado transatlántico.

Para debatir el papel de la opinión pública se van a presentar los informes y las estadísticas de 2010 y 2011 del Fondo German Marshall de los Estados Unidos, así como el estudio hecho por la Universidad de Maryland sobre el público estadounidense en la última década. Se va hacer un análisis secundario de los datos recogidos para poder establecer cuáles son las características más importantes de los públicos, cuales son los puntos en los cuales coinciden y cuáles son los que son distintos.

Las hipótesis generales del trabajo son:

- a) *Cuanto más favorable es la opinión pública, más desarrollada es la cooperación entre los dos bloques en campos específicos.*
- b) *La opinión pública tiene perspectivas diferentes sobre la relación transatlántica dependiendo de la edad.*
- c) *La opinión pública tiene perspectivas diferentes sobre la relación transatlántica dependiendo del nivel de educación.*

¹ BARBÉ, E. (2005), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid, Editorial Los Libros de la Catarata, *passim*.

² PARLAMENTO EUROPEO (2009), *Resolución A6-0114/2009*, (en línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0114+0+DOC+PDF+V0 //FR>).

Las hipótesis por campos de cooperación son:

1. Mientras que la cooperación económica transatlántica es cada vez más importante, se puede afirmar que la cooperación en materia de seguridad está perdiendo su contenido y su alcance si se tiene en cuenta la inexistencia de unas instituciones concretas encargadas del sector de la seguridad.

2. Para adaptarse al nuevo contexto globalizado donde las amenazas ya no son las tradicionales, sino cada vez más difusas y más globales, la cooperación en materia de seguridad se tiene que replantear desde la perspectiva del poder blando.

3. La creciente cooperación económica es una respuesta de los estados miembros de la Unión Europea y de los Estados Unidos para poder seguir siendo grandes potencias en el nuevo contexto cuando las potencias emergentes ganan cada vez más relevancia.

Para el propósito de este trabajo, por cooperación transatlántica se va a entender la cooperación que existe entre Estados Unidos y la Unión Europea, excluyendo a Canadá, que también es parte de las relaciones entre América del Norte y Europa. Canadá no constituye el objeto de estudio de este trabajo, en el cual se va a utilizar el término *transatlántico* en el sentido restringido ya mencionado.

III. Las relaciones transatlánticas

A. Imagen general sobre las relaciones transatlánticas

Para poder realizar este estudio se considera muy importante presentar una imagen general de la literatura de especialidad y de los estudios ya hechos para poder ver cuáles son los puntos que no han sido muy destacados y aportar más detalles en estos campos.

Las relaciones transatlánticas empezaron a ser muy estrechas con la Guerra Fría y el peligro común que en ese momento era el comunismo, tanto para los Estados Unidos, como para los países de Europa Occidental. Al final de la Guerra Fría la colaboración entre los países de los dos lados del Atlántico siguió siendo un factor importante para la política internacional, pero, con los cambios en la estructura de seguridad y con la aparición de nuevos retos y peligros, cada uno de los actores ha ido redefiniendo sus prioridades hasta el punto que la cooperación ha dejado de ser un factor clave para sus respectivas políticas.

La primera categoría de teorías nos habla sobre el futuro de la relación transatlántica. La pregunta que es la premisa del trabajo de Asle Toje³ es si la relación transatlántica puede mantener su contenido en la ausencia de un enemigo común y cuál puede ser el papel de los Estados Unidos en el contexto de una nueva arquitectura de seguridad europea y de una política propia de seguridad y defensa de la Unión Europea. Su afirmación que los Estados Unidos pasaron de ser una potencia en Europa a ser una potencia europea con la Guerra Fría muestra la gran importancia que la cooperación entre los dos bloques tuvo en ese contexto, pero que está cambiando en la actualidad. Para explicar mejor esta cooperación, Asle Toje habla de los esfuerzos que la administración Clinton ha emprendido para avanzar con

³ TOJE, A. (2008), *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the transatlantic bargain*, Nueva York, Routledge, p. 22.

la Nueva Agenda Transatlántica, pero la falta de unidad de los europeos en materias de política exterior ha hecho que los Estados Unidos traten a la Unión Europea como un socio importante en materias de comercio y economía, pero no a nivel estratégico. Esa fue una de las razones por las cuales la Unión Europea tuvo que desarrollar su dimensión de política exterior y llenar de esta forma el hueco que los Estados Unidos han dejado después del final de la Guerra Fría con su cada vez menor liderazgo en asuntos de seguridad europea. El autor llega a la conclusión de que después de 2004 la cooperación ha cambiado su contenido: mientras que la OTAN tiene cada vez menos importancia como foro de consultación política, la UE es cada vez más relevante para la seguridad europea, lo que significa que los Estados Unidos vuelven a convertirse de una potencia europea en una potencia en Europa. Aunque el nuevo contenido de la cooperación transatlántica se sigue definiendo, lo más importante para que el mecanismo funcione es que la Unión Europea se convierta en un actor coherente en materia de política exterior y de seguridad. Las intervenciones, aunque no muy significativas, en misiones pre y post – conflicto en Indonesia, Bosnia, Kosovo y Congo son la prueba de que la UE está empezando a consolidar este campo⁴.

Jan Hallenberg y Hakan Karlsson⁵ nos hablan de una región transatlántica extendida, que se refiere a parte de los Estados Unidos y la UE a Rusia. Estas tres potencias forman un triángulo de poder según la visión de los autores. Aunque los autores subrayan que el fracaso del Tratado Constitucional en 2005 puede tener consecuencias sobre la legitimidad de la UE en materias de política exterior y de seguridad, eso no llevará a la disminución de la importancia que la UE tiene en los asuntos económicos en la zona transatlántica. En la cooperación económica, la Unión Europea tiene no solamente legitimidad interna —a través de las competencias que le han sido atribuidas por los estados miembros, pero también externa— por la cooperación cada vez más consistente con las otras dos potencias, los Estados Unidos y Rusia, que le han aceptado el estatus de actor internacional independiente. Esta visión extendida sobre las potencias que conforman la zona transatlántica nos muestra la importancia que tiene la cooperación en la región.

Roland Dannreuther y John Peterson⁶ opinan que ni al Qaeda, ni China van a poder jugar el papel de la Unión Soviética durante la Guerra Fría para

⁴ Ibid, pp. 156-160.

⁵ HALLENBERG, J. y KARLSSON, H. (2006), *Changing transatlantic security relations: Do the US, the EU and Russia form a new strategic triangle?*, Nueva York, Routledge, pp. 224-229.

⁶ DANNREUTHER, R. y PETERSON, J. (2006), *Security strategy and transatlantic relations*, Nueva York, Routledge, pp. 161-173.

consolidar la cooperación transatlántica. Los esfuerzos que los dos bloques han hecho después de la Guerra de Irak para mejorar la relación muestran sin embargo la importancia que se sigue dando a esta cooperación, aunque los autores afirman que la posición geográfica y el poder hacen que los Estados Unidos y la UE tengan prioridades estratégicas y objetivos distintos, lo que tampoco significa que las dos partes se van a convertir en competidores. El reto para ir avanzando en esta cooperación es construir un marco institucional coherente y relevante, haciendo que el diálogo pueda ser también a nivel estratégico. En un contexto marcado por peligros globales, ninguna estrategia nacional puede ser eficiente y como consecuencia la relación transatlántica va a seguir siendo una parte muy importante de la política internacional.

Sten Rynning⁷ presenta la cooperación transatlántica desde la perspectiva de la OTAN y su futuro en el siglo XXI. Mientras se está extendiendo, la OTAN está aumentando también lo que se podría llamar *la zona de paz* y su protección en contra de los potenciales enemigos. Los peligros comunes como podría ser el terrorismo aumentan la idea de valores compartidos, pero los intereses geopolíticos de los países llevan también a la creación de nuevas coaliciones regionales. Una cooperación flexible podría ser la solución para prevenir este tipo de problemas y para impedir la aparición de conflictos entre los aliados. La sugerencia sería de una nueva organización *à la carte*, significando que, dependiendo de sus intereses, los países puedan decidir si se quieren implicar o no en las distintas acciones de la alianza.

Thomas L. Ilgen⁸ nos habla de la importancia del poder blando y el poder duro para el futuro de la alianza transatlántica. El ejemplo de Irán que, a diferencia de Saddam Hussein, tiene la oportunidad de negociar con la Unión Europea que podría jugar el papel de intermediario con los Estados Unidos, es sugestivo para ver como el poder blando puede ser el marco para reformar la agenda internacional y hacer propuestas que puedan ser aceptables para ambas partes. La realidad internacional nos enseña que hay que encontrar el equilibrio entre los distintos tipos de poder en un siglo tan complejo desde el punto de vista de la política exterior como es el siglo XXI. Las conclusiones del trabajo son que el futuro de la relación transatlántica va a depender de la imaginación y de la voluntad de los dos actores. Mientras que la cooperación en materia de seguridad va a seguir siendo difícil tanto porque el ámbito internacional se encuentra en un conti-

⁷ RYNNING, S. (2005), *NATO renewed. The power and purpose of the transatlantic cooperation*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 169-184.

⁸ ILGEN, T. (2006), *Hard power, soft power and the future of the transatlantic relations*, Hampshire, Ashgate Publishing Company, pp. 193-203.

nuo flujo, como porque las asimetrías son cada vez mayores, la cooperación económica parece ser más sólida en parte porque los actores privados de los dos bloques tienen gran parte de su riqueza invertida en negocios comunes, en parte porque una colaboración en el ámbito económico ha permitido y lo seguirá haciendo la resolución de varios problemas a través de la diplomacia y de las instituciones comunes. Un medio económico más complejo junto con unas políticas internas contestadas podría empeorar este ámbito de cooperación, pero para prevenir esta situación lo más importante es acentuar los intereses comunes en vez de los valores culturales y la ideología política que pueden parecer contradictorias.

Tom Lansford y Blago Tashev⁹ nos presentan como se negocia la seguridad transatlántica en la época post 9/11. A diferencia de Francia y Alemania, que parecen estar dispuestas a defender la política europea de seguridad y defensa, los otros aliados europeos mostraron su interés en luchar junto con los Estados Unidos en contra del terrorismo, incluso a veces en contra de su propia opinión pública. Estos aspectos nos llevan a la conclusión de que mientras que Francia por ejemplo apoya la idea de desarrollar una política multipolar dentro de la Unión Europea, países de Europa del Este que son sociedades modernas con poblaciones que tienen otros intereses que sus homólogos de Europa Occidental están más preocupadas por asegurarse la seguridad física y económica, tienen aún muy presente el peligro de países como Rusia o Serbia, han experimentado el empeoramiento de su seguridad por culpa de Alemania y Francia y siguen viendo en los Estados Unidos una solución a largo plazo.

Una segunda categoría de teorías habla de una ruptura en la relación transatlántica. Elizabeth Pond¹⁰ piensa que esta realidad se ha acentuado con la guerra de Irak y las dos visiones que tienen los dos bloques sobre sus intereses fundamentales. Para la Unión Europea las tres cuestiones importantes son: como restablecer el orden en el Medio Oriente, como hacer que la cooperación transatlántica sea más estrecha y como resolver la ruptura interna europea en materias de política exterior. Para los Estados Unidos, la realidad es completamente distinta. Los problemas más importantes son como hacer que la guerra preemptiva de Irak difunda sus resultados también en países como Siria, Irán o Corea del Norte, como remplazar las dictaduras con democracias, extender lo que se puede llamar *la pax americana*, hacer que retroceda el islamismo radical y «contener» a China para que no se convierta en una gran potencia que pueda amenazar la supremacía estadounidense. Aunque pueden

⁹ LANSFORD, T. y TASHEV, B. (2005), *Old Europe, New Europe and the US. Renegotiating transatlantic security in the Post 9/11 Era*, Hampshire, Ashgate Publishing Company, pp. 281-305.

¹⁰ POND, E. (2004), *Friendly fire. The near-death of the Transatlantic Alliance*, Washington, Brookings Institution Press, pp. 75 -81.

parecer conceptos característicos para la Guerra Fría, pueden seguir siendo relevantes en el nuevo contexto geopolítico. Entre las prioridades de Washington, estrechar las relaciones con Europa ya no es lo más importante, opina la autora. Lo que los Estados Unidos están esperando es que los europeos reconozcan que se han equivocado al no querer implicarse más en la guerra de Irak y que ahora se tienen que adaptar a la realidad internacional tal y como la han diseñado los Estados Unidos. América ya no está buscando la simpatía europea, sino el respeto, concluye Elizabeth Pond.

Una visión que parte de la misma idea es la de Esther Barbé que habla sobre la existencia de una brecha transatlántica¹¹. Las conclusiones a las que llega la autora son que hay que matizar cualquier punto de vista de este tipo porque las interdependencias siguen siendo muy importantes entre los dos actores. Pero se habla también de las consecuencias que el episodio Irak tuvo sobre las relaciones UE-Estados Unidos. Tras esta crisis la Unión Europea se ha consolidado como actor independiente desde el punto de vista de la práctica —con las misiones en África y en los Balcanes, de la doctrina— con la Estrategia Europea de Seguridad y desde un punto de vista institucional con el Tratado Constitucional. La relación transatlántica sigue siendo muy relevante, pero en esta nueva relación los dos actores que la conforman parecen tener capacidades similares, si se toma en cuenta que la Unión Europea se ha convertido en un actor más independiente que puede negociar en esta nueva calidad con los Estados Unidos.

John Peterson (escocés) y Mark Pollack (estadounidense)¹² hablan también de las dos perspectivas distintas que tienen los dos actores sobre la seguridad internacional. Los europeos son por excelencia multilateralistas, la experiencia de la integración europea haciéndolos generalizar el multilateralismo de manera similar para problemas extra-europeos. Los Estados Unidos sin embargo tienden a ignorar las reglas y las instituciones multilaterales, como por ejemplo el Acuerdo de Kyoto para el cambio climático o la Corte Penal Internacional. Lo que los autores justifican es que la diferencia de posiciones encuentra su explicación en el contexto distinto de las dos potencias: el multilateralismo es una opción que refleja la estructura de poder internacional y los intereses políticos internos de cada una de las partes. Para ir más allá de la explicación que Robert Kagan ha formulado en términos de poder, los autores explican también el papel que puede jugar la política interior. Lo que se afirma es que una perspectiva multilateralista o unilateralista es siempre selectiva y depende de una serie de factores que son más complejos que la

¹¹ BARBÉ, E., Op. cit, *passim*.

¹² PETERSON, J. y POLLACK, M. (2004), *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the twenty-first century*, Nueva York, Routledge, pp. 115-127.

simple estructura de poder.

Los autores concluyen afirmando que la relación transatlántica ha cambiado su naturaleza después del momento 9/11. El problema se encuentra entre el unilateralismo estadounidense y lo que los autores llaman «el desorden europeo» o la preocupación de los europeos para la consolidación de una política exterior y de seguridad común. Aunque las dos partes siguen compartiendo una serie de valores, la Unión Europea no ha demostrado sus calidades de socio estratégico para los Estados Unidos¹³.

Una perspectiva más matizada es la de una tercera categoría de teorías que habla de una relación transatlántica basada en interdependencias. Heinz Gartner (austriaco) e Ian M. Cuthbertson (estadounidense)¹⁴ presentan la continuidad en la realidad internacional post Guerra Fría, con los Estados Unidos que siguen actuando como *primus inter pares*. Las percepciones de las dos partes sobre el medio de seguridad, los peligros y las medidas a tomar son sin embargo muy distintas. Mientras que para los europeos el sistema internacional tiene que ser un sistema que se basa en leyes y reglas, que alcanza la paz y el equilibrio a través de instituciones de cooperación que tienen como principio rector el multilateralismo, para los Estados Unidos la seguridad se tiene que defender con la fuerza militar y no con tratados, no están dispuestos a dejar su seguridad en las manos de países con los cuales no comparten las mismas percepciones sobre los riesgos y peligros. Sin embargo, con el final de la Guerra Fría se han ido configurando nuevas ideas que ambas partes han tenido que tener en cuenta en mayor o menor medida en sus respectivas políticas. Se ha visto cada vez más que el poder en el nuevo contexto lo van a tener los actores que van a saber utilizar tanto el poderío militar, como las estrategias civiles.

Después de 9/11 tanto los europeos, como los estadounidenses han puesto en el centro de sus políticas los tres peligros fundamentales, el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los estados fallidos, pero mientras que la Unión Europea ha ido definiendo una lista más amplia de vulnerabilidades, incluyendo desde el crimen organizado y la migración masiva hasta las enfermedades endémicas, los Estados Unidos se han ido concentrado en la lista restringida, considerando que los otros no son muy relevantes para su seguridad¹⁵.

Para Christopher Cotts¹⁶ la relación entre los dos actores transatlánticos es una relación de dependencia que sin embargo se tiene que redefinir para

¹³ Ibid, pp. 138-140.

¹⁴ GARTNER, H. y CUTHBERTSON, I. (2005), *European security and transatlantic relations after 9/11 and the Iraq war*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 264-281.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ COTTS, C. (2005), *The revenge of Europe. NATO and the transatlantic relationship in the era of the European Union*, Alabama, Air University Press, *passim*.

permitir a ambas potencias que persigan sus intereses y a la Unión Europea que formule sus propias políticas de seguridad y defensa. Aunque los intereses son distintos, para poder redefinir esta relación hay que tener en cuenta las particularidades de las dos partes. Por ejemplo, hablando de China, mientras que para la Unión Europea puede ser un aliado o un contrapeso para la dominación estadounidense, para los Estados Unidos China es el mayor competidor que puede poner en peligro su supremacía. La solución que el autor propone es una alianza más flexible de lo que puede ser la OTAN, una alianza que deje gran parte de la responsabilidad de su propia seguridad a Europa.

En el libro de Natividad Fernández Sola y Michael Smith¹⁷ se habla de la relación transatlántica desde el punto de vista del papel que pueden jugar la opinión pública y la posición o el poder que tienen los dos bloques en el sistema internacional. El hecho de que los Estados Unidos son el poder hegemónico significa para los europeos que sus valores e intereses dependen de intereses y acciones externas y en este sentido es representativo el resultado de las encuestas en abril de 2002 cuando en la mayoría de los países europeos la opinión pública estaba de acuerdo con que la guerra de Iraq sigue predominantemente intereses estadounidenses. La cooperación entre las dos partes según la visión de este libro se basa también en lo que se puede llamar el marco psicológico. En este sentido las interacciones en el ámbito internacional tienen que ser vistas también desde la perspectiva de los múltiples factores que influyen las creencias individuales y nacionales, de sus expectativas y sus necesidades sociales y psicológicas. Las percepciones erróneas pueden ser muy peligrosas y más cuando se trata de aliados, entre los cuales se supone que la cooperación se basa en el entendimiento mutuo.

Lo que se sugiere como solución sería la aparición de una comunidad unida a través del concepto de *paz democrática*, tal y como lo ha descrito Kant, para poder impedir las percepciones erróneas y añadir legitimidad a las acciones de la alianza transatlántica. Más que eso, los dos bloques podrían aprender uno del otro: los Estados Unidos podrían aprender cómo utilizar mejor el poder blando utilizando la experiencia de la Unión Europea, mientras que la Unión Europea podría perfeccionar su uso del poder duro tomando como ejemplo la experiencia estadounidense¹⁸. Como los dos bloques han experimentado un cambio tanto de identidades, como de valores, lo que se tiene que aclarar es si podemos seguir hablando de una comunidad de seguridad transatlántica y cuáles son los nuevos objetivos. Las dos partes están

¹⁷ FERNÁNDEZ SOLA, N. y SMITH, M. (2009), *Perceptions and policy in transatlantic relations. Prospective visions from the US and Europe*, Nueva York, Routledge, pp. 5-21.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 43-45.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 157-158.

desarrollando una agenda transformacional y, como lo muestran los votos en la ONU, tanto los Estados Unidos, como la Unión Europea parecen compartir las mismas visiones sobre la realidad internacional y no solamente, sino que estas visiones parecen ser distintas de las de otros actores internacionales. Todos estos aspectos nos llevan a la conclusión de que la cooperación transatlántica tiene gran probabilidad no solamente de sobrevivir, sino también de extenderse¹⁹.

Nikos Kotzias y Petros Liacouras²⁰ nos presentan como un factor importante para consolidar la cooperación de los dos lados del Atlántico el diálogo entre las dos sociedades. Los intercambios de jóvenes, pero también los programas conjuntos pueden tener un papel muy importante a la hora de prevenir las percepciones erróneas y de fomentar el entendimiento mutuo de los valores compartidos. Lo que los autores sugieren es crear otro marco de cooperación institucionalizada, a parte de la OTAN, un marco que en el nuevo contexto podría ser la aparición de un mercado común transatlántico.

Tal y como lo afirma Wyn Ress²¹, no hay que olvidar las cinco décadas de cooperación de la alianza transatlántica durante la Guerra Fría. Los valores que comparten en el campo de la seguridad militar han sido el fundamento para la cooperación en contra de un nuevo peligro como el terrorismo. El terrorismo internacional ha sido visto como una amenaza real para el régimen de seguridad euro-atlántico por culpa de su naturaleza difusa y única y como consecuencia los dos lados del Atlántico han sido obligados a rediseñar su cooperación para enfrentar este peligro. En esta nueva misión, a parte de la OTAN, otras estructuras flexibles han sido utilizadas, como el G-8, pero dos opciones distintas se han ido configurando para enfrentar el peligro del terrorismo: por una parte el multilateralismo basado en leyes y en la cooperación internacional de los europeos y por otra el ataque preemptivo como doctrina de seguridad de los Estados Unidos para prevenir cualquier tipo de amenazas que podrían poner en peligro su seguridad. La opción de los Estados Unidos se ha podido comprobar que a veces es contra productiva por no poder responder por si sola a las necesidades de seguridad nacional y por no tener la legitimidad que las instituciones multilaterales pueden traer. Como consecuencia, una cooperación más adaptada se ha ido configurando, reconociendo el peligro nuclear, de las armas de destrucción masiva y de los estados fallidos. Una Unión Europea con una identidad mejor definida junto con una disposición estadounidense de negociar la cooperación internacional pueden ser las claves para una mejora en las relaciones transatlánticas.

²⁰ KOTZIAS, N. y LIACOURAS, P. (2006), *EU – US relations. Repairing the transatlantic rift*, Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 136-138.

²¹ RESS, W. (2006), *Transatlantic-counter terrorism cooperation. The new imperative*, Nueva York, Routledge, pp. 144-149.

B. Un sistema de valores comunes

Para sintetizar lo que se presenta en la literatura de especialidad, se considera relevante reunir los valores comunes que comparten los dos bloques y que pueden ser punto de partida para el diseño de la cooperación transatlántica en el futuro.

La democracia, el estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, todos son valores comunes que tanto la Unión Europea, como los Estados Unidos comparten y que hacen que la cooperación transatlántica sea más fácil de alcanzar. Como Asle Toje²² lo afirma, la cooperación transatlántica siempre fue más que un entendimiento en materia de seguridad, fue una comunidad de valores compartidos, la oportunidad que Europa tuvo para desarrollarse económicamente sin preocuparse por su defensa que se veía asegurada por el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Su dependencia militaría sin embargo no se convirtió en ningún momento en una dependencia diplomática o política, los bloques tuvieron una relación de cooperación como entre aliados y los Estados Unidos nunca trataron a los países europeos en términos de satélites como pasaba en la Unión Soviética.

Como lo declara el propio Parlamento Europeo, en la cumbre de Washington de junio de 2005 se hicieron declaraciones comunes sobre la democracia, la libertad y los derechos humanos, la no proliferación, la lucha contra el terrorismo y sobre África y el Oriente Próximo, la lucha contra la falsificación y la garantía de un suministro energético seguro y eficaz²³. El Consejo Europeo de octubre 2010 habla en sus conclusiones sobre los socios estratégicos de la Unión Europea, mencionando la relación transatlántica como un factor clave para la política exterior europea. Se afirma en este sentido que los dos lados del Atlántico comparten los mismos valores y que esta cooperación es una parte fundamental del sistema internacional. El documento habla de los intereses comunes que tienen que permitir el aprovechamiento de la cooperación comercial, pero también en problemas de seguridad²⁴.

La Unión Europea apoya la democracia como régimen político y sostiene en este sentido a las sociedades que se basan en la libertad de opinión, expresión y religión, siendo conocido que la democracia fue un requisito para la adhesión de nuevos miembros desde la aparición de la UE. Para la Unión Europea, el estado de derecho significa tener un poder judicial independiente

²² TOJE, A., Op. cit, p. 25.

²³ PARLAMENTO EUROPEO (2011), *Las relaciones transatlánticas: Los Estados Unidos y Canadá*, pp. 2-3, (en línea: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.4.7.pdf).

²⁴ CONSEJO EUROPEO (2010), *Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012 Conclusiones*, p. 5, (en línea: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/116569.pdf).

y el respeto de los derechos humanos se tiene que extender a las minorías y a los grupos étnicos; la Carta de los derechos fundamentales de la UE de 2000 y la Agencia de derechos fundamentales de la Unión Europea (la sucesora del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia) son la prueba de este compromiso. La visión de la UE es que las economías de libre mercado tienen que buscar el crecimiento en el sector privado con el respaldo de los gobiernos. Más que eso, para la Unión Europea ayudar a los países menos desarrollados es importante para que estos puedan aprovecharse de los beneficios de la globalización y en general el diálogo y el multilateralismo tienen que ser los valores más importantes para resolver los problemas mundiales²⁵.

El multilateralismo aparece como una estrategia adaptada para enfrentar los nuevos retos del siglo XXI tanto para la UE, como para los Estados Unidos. El sistema multilateral es la propia esencia de los dos sistemas y la prueba de que las dos potencias han reconocido que la globalización impone una colaboración más estrecha para que los nuevos retos mundiales puedan ser enfrentados. Por la fuerza de la diplomacia y de sus ideas, la UE piensa que se pueden alcanzar mejor los objetivos de política exterior. En este sentido, las medidas de sanción económica o militar son vistas como el último recurso²⁶. Este valor va de la mano con lo que la política estadounidense ha denominado como multiculturalismo. Derek Rubin y Jaap Verheul²⁷ subrayan la importancia que tiene para la política exterior el hecho de conocer otras culturas, poder mantener un diálogo basado en el entendimiento mutuo de los valores, componentes que comparten los dos bloques como valor fundamental de sus políticas.

La ayuda al desarrollo es otro componente común tanto de la política estadounidense, como de la política europea para poder alcanzar los objetivos del milenio. La UE y los EE.UU. aportan juntos casi el 80% del total de la ayuda al desarrollo. La colaboración entre la UE y los EE.UU. ayuda a que otros países también desarrollen soluciones y enfoques comunes, en concordancia con sus valores, para solucionar los numerosos problemas de la comunidad internacional. Las estadísticas OCDE en 2010 muestran que los países que más contribuyeron fueron los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania. Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia siguen estando por encima del objetivo de 0,7% del PIB²⁸.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA (2006), *La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales*, pp. 15-16, (en línea: <http://www.eurunion.org/partner/euusrelations/EUUSGlobPartsEsp.pdf>).

²⁶ Ibid, pp. 17-18.

²⁷ RUBIN, D. y VERHEUL, J. (2009), *American multiculturalism after 9/11*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 7-11.

²⁸ Conforme con <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/developmentaidreachesanhistorichighin2010.htm>.

Para promover el desarrollo, la prevención de las pandemias es otra respuesta que los dos bloques piensan que puede ser una estrategia esencial de la cooperación transatlántica. Por ejemplo, la epidemia de gripe aviar fue un reto importante tanto en términos de prevención, como para la preparación en caso de propagación de la enfermedad. La lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis en África y el hecho de que los Estados Unidos y la Comisión Europea son los primeros dos contribuyentes al Fondo Mundial de la ONU destinado para este propósito demuestran la importancia que se da a la ayuda al desarrollo²⁹.

La cooperación en zonas como el Mediterráneo y Oriente Medio, África y Asia demuestra que los valores compartidos pueden ser la base para ayudar a la consolidación de la paz y la seguridad mundial. La integración de la agenda del Proceso de Barcelona para la cooperación mediterránea en las reuniones del G-8 y la cooperación para impulsar los procesos democráticos en Egipto, Líbano y Libia son pruebas para el primer ámbito. En el caso de África, la Unión Europea contribuye con un 55% de la ayuda que recibe la zona subsahariana y junto con los Estados Unidos participa al fortalecimiento de la capacidad de organismos regionales como la Unión Africana. En Asia, los dos bloques participan a la reconstrucción después de las numerosas catástrofes naturales y para conseguir avances estratégicos fundamentales en la región³⁰.

Partiendo de estos valores si realidades, la cooperación transatlántica podría diseñar su futuro y encontrar nuevas modalidades para hacer más eficiente el diálogo.

C. La cooperación en materia de seguridad

La cooperación en materia de seguridad se va a analizar a través de las estrategias de seguridad de los Estados Unidos, de la Unión Europea, de la Nueva Agenda Transatlántica y de la nueva estrategia de seguridad de la OTAN.

La estrategia de seguridad de Barack Obama³¹ fue publicada en mayo de 2010 y es el documento más relevante para presentar la visión que los Estados Unidos tienen sobre la importancia de la colaboración con Europa en general y con la Unión Europea en particular. El documento reconoce el éxito del proceso de integración europea y el hecho de que a través de este proceso la prosperidad y la paz son más presentes que nunca en Europa³². La siguiente

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, Op. cit, pp. 23-38.

³⁰ Ibid.

³¹ OBAMA, B. (2010), *National security strategy*, (en línea: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

³² Ibid, p. 16.

referencia que se hace a la cooperación con Europa es la lucha contra al Qaeda, que significa impedir que los terroristas puedan reclutar, prepararse u operar dentro de Europa o América del Norte³³. La referencia a Europa se desarrolla más cuando se afirma que la relación con el socio europeo es un punto central en la estrategia de seguridad estadounidense. En este sentido, se afirma que la cooperación se realizará sobre una base bilateral para un diálogo abierto sobre numerosos temas económicos y de seguridad.

La OTAN es el marco más importante y la alianza que puede servir para fomentar la habilidad colectiva de promover la seguridad, detener los peligros y defender a los ciudadanos. Con el Nuevo Concepto Estratégico se podrá realizar la reforma que permitirá adaptar la alianza para responder a los nuevos retos del siglo XXI³⁴. La importancia que se da al artículo 5 del tratado de la organización muestra una vez más que la OTAN sigue siendo muy relevante para la seguridad nacional de los Estados Unidos. A esto se le añade la cooperación con una Unión Europea más fuerte para defender los objetivos comunes, para promover la democracia y la prosperidad, apoyar a los países de Europa del Este en su transición hacia la democracia, resolver los conflictos en los Balcanes, en la zona del Cáucaso y en Chipre. Además de eso, los Estados Unidos apoyarán a Turquía para alcanzar la estabilidad en la zona, así como a las instituciones europeas para construir el consenso y proteger la libertad³⁵.

Las conclusiones que se pueden extraer de estas referencias que se hacen a la Unión Europea en la Estrategia de Barack Obama pueden ser que el único mecanismo, la única institución concreta para la cooperación transatlántica sigue siendo la OTAN y que el contenido que se da a la cooperación a través de esta organización es el contenido mismo del compromiso transatlántico en general. En conclusión, para analizar la cooperación en materia de seguridad entre los Estados Unidos y la Unión Europea y para poder ver cuál es el futuro más probable de esta relación se tiene que analizar el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

Antes de analizar el Nuevo Concepto Estratégico hay que presentar aunque brevemente la base de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN. En este sentido se tiene que recordar la existencia de los acuerdos Berlín Plus que permiten a la Alianza apoyar las misiones de la UE sin participar directamente. Estos acuerdos fueron la continuación de la Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de 2002 y aseguraron el acceso de la Unión Europea a la

³³ Ibid, p. 28.

³⁴ Ibid, p. 49.

³⁵ Ibid, p. 50.

planificación operativa de la OTAN³⁶, así como un diálogo permanente entre las dos organizaciones.

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en noviembre de 2010³⁷, subraya desde su preámbulo que la Unión Europea, como las Naciones Unidas son los socios más importantes para alcanzar el objetivo relativo a la prevención de crisis, gestión de conflictos y estabilización post conflicto. El texto del nuevo concepto afirma que la relación transatlántica sigue siendo tan importante y tan fuerte como siempre para preservar la paz y la seguridad euro-atlántica. La seguridad de los miembros de la OTAN de los dos lados del Atlántico sigue siendo indivisible, basándose en la solidaridad y los objetivos comunes³⁸.

En la parte que desarrolla la relación con los principales socios, se reconoce la importancia de una Unión Europea activa y eficaz para la seguridad en general de la zona euro – atlántica. Además de compartir los mismos valores con la Unión Europea, la OTAN subraya la importancia de una defensa europea más fuerte y en este sentido el Tratado de Lisboa parece ofrecer nuevas respuestas a los retos en materia de seguridad. La OTAN y la Unión Europea tienen que jugar papeles complementarios para defender la paz y la seguridad internacional. Esta cooperación se tiene que basar en transparencia y respeto para la autonomía y la integridad institucional de las dos organizaciones. Las consultas políticas se tienen que extender a todos los aspectos de interés común para compartir soluciones y perspectivas y la dotación de capacidades tiene que intentar minimizar la duplicación y maximizar el costo-efectividad³⁹.

La Estrategia Europea de Seguridad⁴⁰ adoptada por el Consejo Europeo en 2003 es el documento que define los principales retos y objetivos de seguridad dentro de la Unión Europea. Desde el principio se reconoce el importante papel que han jugado los Estados Unidos después de la Guerra Fría para la seguridad europea y en este sentido la OTAN ha sido el mecanismo más importante, pero se afirma también que el multilateralismo es la única solución en un mundo globalizado en el cual las amenazas son complejas⁴¹. Para enfrentar una de las principales amenazas actuales – el terrorismo, la Unión Europea, entre otras medidas, ha firmado un acuerdo sobre asistencia judicial

³⁶ Información disponible en la web oficial: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_es.htm.

³⁷ OTAN (2010), *Active engagement, modern defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, (en línea: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf).

³⁸ Ibid, pp. 8-9.

³⁹ Ibid, pp. 30-31.

⁴⁰ UNIÓN EUROPEA (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad*, (en línea: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>).

⁴¹ Ibid, p. 2.

con Estados Unidos. Para resolver otro dilema de seguridad, los Balcanes, que el documento reconoce que son el elemento esencial para la credibilidad de la política exterior de la UE en general, la Unión ha tenido el apoyo de los Estados Unidos y de la OTAN. Para la resolución del conflicto árabe-israelí, se reconoce también la importancia de la cooperación con los Estados Unidos entre otros actores importantes para poder promover la solución basada en la coexistencia de los dos estados⁴².

Otra parte importante de la Estrategia y relevante para este trabajo serían las referencias que se hacen a la OTAN. La OTAN es vista como el elemento esencial de las relaciones transatlánticas, punto de vista común con la Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos. Se mencionan también las misiones Berlín Plus, como un marco para reforzar la capacidad operativa de la UE y de cooperación estratégica entre las dos organizaciones. De esta forma, afirma el documento, la UE y la OTAN podrán enfrentar juntas los retos del siglo XXI⁴³.

Para reforzar la importancia del multilateralismo y de la cooperación internacional, el documento habla en sus últimos párrafos de la colaboración con varios socios importantes. Sobre los Estados Unidos se afirma: "La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EE.UU. Ello constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia"⁴⁴.

Después de haber presentado los documentos relevantes para los dos actores – las estrategias de seguridad de cada uno de ellos y de la OTAN como el marco más importante de cooperación, se consideran relevantes, para avanzar en el análisis, dos documentos que sintetizan la visión conjunta sobre la cooperación Unión Europea-Estados Unidos: la Nueva Agenda Transatlántica y las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea de 2011.

La Nueva Agenda Transatlántica firmada en 1995⁴⁵ desarrolló la ya existente Declaración Transatlántica de 1990 y fue una respuesta a la consolidación de la identidad europea que por primera vez tenía también una dimensión de política exterior a través de la PESC. La Agenda fue también una manera

⁴² Ibid, pp. 3-9.

⁴³ Ibid, pp. 10-13.

⁴⁴ Ibid, p. 14.

⁴⁵ UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS (1995), *The New Transatlantic Agenda*, (en línea: <http://www.eurunion.org/partner/summit/summit9712/nta.htm>).

de enfrentar nuevas amenazas como la proliferación de armas nucleares o la necesidad de un crecimiento económico sostenible.

La Agenda presenta cuatro temas de cooperación importantes y entre ellos los relevantes para el tema de la seguridad son la promoción de la paz, la estabilidad y la democracia y los retos globales como la polución, el tráfico de droga y el crimen organizado transnacional. Para cumplir con los objetivos se creó un Plan de Acción Conjunta Estados Unidos-Unión Europea y se aprobaron más de cien acciones concretas conjuntas, que se han ido evaluando en las cumbres siguientes. Como logros de estas acciones se pueden mencionar en materia de política exterior la cooperación en el Oriente Medio y en África Central y, en materia de retos globales, la cooperación en el Caribe para combatir el tráfico de droga y la campaña conjunta para prevenir el tráfico de mujeres.

Para la evolución más reciente se van a analizar las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea de 2011⁴⁶. En materia de seguridad se habla sobre el cambio climático y se afirma que la cooperación tiene como objetivo cumplir los compromisos de Cancún y facilitar que en Durban se llegue a un plan de acción operacionalizado. Se presenta también la situación del mundo árabe que en países como Túnez, Libia y Egipto se ha visto afectada por cambios esenciales en su evolución hacia la democracia y el hecho de que la Unión Europea y los Estados Unidos son los principales proveedores en la zona de asistencia extranjera y desean que sus valores compartidos que han ayudado a sus sociedades a integrarse puedan jugar el mismo papel en el mundo árabe. En Siria se pide al gobierno poner fin a la violencia y se subraya la importancia de otras zonas y países como Irán, Israel (el conflicto con los palestinos), los países de Europa del Este y los Balcanes Occidentales, Afganistán y Pakistán. Otro aspecto importante de seguridad es la lucha contra el terrorismo que así como se afirma en el documento hay que reforzarla a través de la cooperación bilateral y multilateral incluyendo la ONU. Para la prevención de conflictos y la gestión de crisis destaca la firma de un acuerdo marco entre la UE y los Estados Unidos sobre la participación civil estadounidense en las misiones de gestión de crisis de la UE. En esta área de la cooperación se apoya el desarrollo de la cooperación estratégica UE-NATO, incluso en materia de capacidades, respetando la autonomía de las dos organizaciones.

En términos generales se habla también sobre la cooperación en materia de desarme y sobre energía nuclear. Una colaboración más estrecha se ha podido llevar a cabo a través del Grupo de trabajo sobre cybersecurity y cybercrime para poder fomentar la seguridad informática, un grupo que tiene una agenda

⁴⁶ Cumbre UE-EEUU (2011), *Joint Statement: US-EU Summit*, (en línea: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/joint-statement-us-eu-summit>).

muy ambiciosa para 2012. El documento subraya al final el propósito de la cooperación UE-Estados Unidos que es construir un mundo más seguro, más democrático y más próspero⁴⁷.

La perspectiva presentada por los documentos ya analizados parece ofrecer la garantía de una cooperación duradera entre las dos organizaciones. Para poder medir la eficacia de estas declaraciones de carácter político hay que ir a la práctica internacional y ver en qué medida las intervenciones conjuntas o complementarias han sido posibles. En este sentido se va a analizar el informe presentado por el Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano para la revisión del Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica⁴⁸. El informe nos habla de la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza (Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009), que reconoce la importancia de la consolidación de la seguridad europea y de una asociación estratégica entre las dos organizaciones. Estos aspectos son más importantes si se tiene en cuenta que tras la invasión de Irak y Afganistán la relación de Estados Unidos con varios aliados europeos se ha visto dañada. Pero con la llegada de Obama como presidente y con la reintegración de Francia en la estructura militar la situación podría por lo menos en teoría mejorar. La práctica internacional nos dice sin embargo que bajo el concepto de misiones Berlín Plus se han desarrollado solamente dos intervenciones (CONCORDIA, en Macedonia y ALTHEA) y lo que se intencionaba con esta colaboración UE-NATO (no permitir que Europa tenga estas capacidades de forma independiente) se ha visto debilitado por la cada vez más fuerte Política Exterior y de Seguridad Común de la UE a través de la nueva institución creada por el Tratado de Lisboa (el Servicio Europeo de Acción Exterior). Añadiendo el hecho de que en Afganistán por ejemplo las dos organizaciones están presentes sin tener ninguna estrategia de cooperación, se puede observar que el control que NATO mantiene sobre las misiones cuando se aplican los acuerdos Berlín Plus ha hecho que la cooperación entre las dos organizaciones sea cada vez más restringida, a medida que la UE se va dotando de capacidades propias.

En Riga se reconocía que «la Unión Europea, que es capaz de movilizar a una amplia gama de instrumentos civiles y militares, está asumiendo un papel creciente en apoyo de la estabilidad internacional»⁴⁹, pero dentro del Grupo de Capacidades OTAN-UE no se ha podido llegar a un acuerdo sobre los planeamientos de fuerzas o los escenarios de actuación común. En 2008, el Consejo Europeo propuso la creación de un Grupo Informal de Alto Nivel UE-OTAN para mejorar la cooperación en el terreno entre ambas organiza-

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ IGLESIAS, M. (2010), *La cooperación OTAN – UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica (ARI)*, (en línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari25-2010).

⁴⁹ Ibid, p. 4.

ciones. Aunque el Parlamento Europeo apoyó la iniciativa, hasta el momento no se ha llegado a ninguna aplicación concreta de la misma.

El informe⁵⁰ presenta también una serie de posibles causas de esta escasa cooperación entre la OTAN y la UE. Mientras que la OTAN sigue siendo principalmente una alianza de defensa colectiva, aunque ha ido ampliando las zonas de interés y los objetivos de seguridad, la UE es una organización con una estructura y unos objetivos mucho más complejos, que tiene ambiciones que van mucho más allá de la simple defensa de la seguridad de sus miembros. Otro impedimento importante sería el hecho de que existen miembros de la OTAN como Turquía que no reconoce al gobierno chipriota o miembros de la UE como Austria, Irlanda, Finlandia y Suecia para los que el soft power es mucho más importante que el poder militar, que sigue siendo el principal instrumento de la OTAN. Esta visión nos acerca a lo que Robert Kagan definía como la diferencia de visión entre los Estados Unidos y Europa cuando afirmaba que los estadounidenses son de Marte, mientras que los europeos son de Venus⁵¹.

Estos datos son la prueba de que más allá de las declaraciones políticas, las dos organizaciones aun no tienen muchas iniciativas comunes, siguen existiendo duplicidades en las intervenciones y el caso de Afganistán es un ejemplo muy importante si se tiene en cuenta que es una misión destinada precisamente a defender uno de los objetivos comunes: la lucha contra el terrorismo como uno de los peligros más importantes del siglo XXI.

El estudio sobre la política exterior europea de 2011⁵² publicado en 2012 por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores muestra un deterioro en la cooperación en materia de seguridad entre los dos actores si se compara con 2010. El año 2011 ha sido la prueba de que Europa se está convirtiendo de un problema en una solución y que los Estados Unidos se están adaptando a esta nueva realidad internacional para tratar más a la Unión Europea como un socio. Aunque la cooperación entre las dos partes en la misión de Libia fue la prueba de que Europa puede ser una solución estratégica para los Estados Unidos, la dependencia europea de la ayuda militar de Washington limitó el éxito de esta cooperación además de que la administración americana cambió sus prioridades para reorientarse hacia la zona Asia-Pacífico. En Afganistán la cooperación fue casi inexistente en 2011, con pocas tropas europeas, que estuvieron buscando solo la retirada. Una mejor situación fue la de Irán, donde los europeos se concentraron en la cuestión de los derechos humanos,

⁵⁰ Ibid, pp. 5-8.

⁵¹ KAGAN, R. (2002), "Power and Weakness", Hoover Publications, no. 113, (en línea: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7107>).

⁵² EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS (2012), *European foreign policy scorecard 2012*, (en línea: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf).

pagando incluso por las consecuencias de las relaciones económicas difíciles. La Agencia Internacional de la Energía Atómica confirmó sin embargo la naturaleza militar del programa nuclear de Irán, lo que limita la contribución a lo que tenía que ser la prevención de una intervención militar. La situación en el conflicto palestino-israelí tampoco pudo registrar muchos avances y la cooperación transatlántica en este tema fue casi inexistente.

La única oportunidad que parece que dio más resultados desde el punto de vista de la cooperación fue la primavera árabe. Las dos partes apoyaron a Túnez y Egipto, además de presionar a Siria y Bahrein. Mientras que los europeos concentraron sus esfuerzos en África del Norte, los Estados Unidos se centraron en la región del Golfo, con Egipto y el Levanto como zonas compartidas y Libia como el mayor éxito transatlántico que hizo posible la caída de Gaddafi. En Libia, una coalición franco-británica, apoyada por los Estados Unidos, inició las medidas para proteger a los civiles y después de que países como Italia pidieron que la misión sea dirigida por la OTAN, los Estados Unidos siguieron apoyando técnicamente a la Unión Europea. Además de eso, la crisis económica europea afectó el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y reforzó de esta forma el papel que sigue jugando la OTAN⁵³.

En cuanto a la cooperación en los Balcanes, 2011 demostró que la colaboración transatlántica en la zona puede funcionar, con países como Macedonia donde se puede calificar como excelente, pero también con países como Bosnia, donde el acuerdo entre las dos partes no parece ser muy fácil. Incluso dentro de la propia Unión Europea siguen existiendo cuestiones que quedan por resolverse como el caso de Kosovo, con cinco países que no quieren reconocer su independencia – Chipre, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y España. Un paso adelante en la cooperación se puede considerar la firma del Acuerdo Marco sobre la participación estadounidense en la coordinación de crisis de la Unión Europea en mayo de 2011, que facilitará la implicación civil estadounidense, así como se intentó en el pasado en los Balcanes. Otro paso importante sería la cooperación transatlántica sobre el problema de Irán, que se desarrolló en un marco bilateral, sobrepasando el marco multilateral de 2010. En este sentido, Francia, Alemania, el Reino Unido y el Alto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad Común cooperaron con los Estados Unidos para poner más presión sobre Teherán⁵⁴.

La visión sobre la cooperación en materia de seguridad es compleja. Para poder concluir sobre cuál es la evolución probable de esta relación tomando en cuenta las opiniones y los documentos presentados añadiendo las reflexio-

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

nes sobre la práctica internacional, hay que hacer una diferencia entre la cooperación en materia militar y la cooperación en materia de seguridad sobre problemáticas no militares.

Sobre la cooperación militar con la OTAN como marco esencial se puede afirmar que las acciones conjuntas son escasas, que el concepto Berlín Plus no ha tenido mucho éxito y que el nuevo concepto estratégico de la OTAN no ha podido mejorar las cosas. Para poder aumentar esta cooperación la Unión Europea tendría que ir desarrollando capacidades solamente en la medida en que la OTAN no las posee, lo que no está pasando. El papel cada vez más importante de la PESC para la UE y el hecho de que esta política está ganando cada vez más también una dimensión militar va a dificultar una cooperación más estrecha en este ámbito. Lo que se puede estimar partiendo de la realidad europea e internacional es que es más probable que la UE siga desarrollando sus capacidades de manera independiente y que la cooperación con la OTAN siga perdiendo importancia por lo menos en el ámbito militar.

Otro elemento de esta relación es la cooperación en materia de seguridad sobre aspectos no militares. En estos ámbitos, aunque muchas iniciativas son de carácter general y reglamentario, hay también medidas que se han concretado como se ha podido ver en los informes presentados. A la hora de ver la manera en la cual este ámbito podría evolucionar se considera importante una reflexión sobre la diferencia de principios entre los dos socios. Aunque es verdad que los valores esenciales como la democracia, la paz y la seguridad son no solamente principios comunes sino también el motor de esta colaboración, no es menos cierto el hecho de que los dos actores difieren en los principios sobre cómo se tiene que diseñar la política exterior. Si para la Unión Europea el multilateralismo es la única respuesta posible frente a los nuevos retos, para los Estados Unidos el bilateralismo ha sido una estrategia práctica más frecuente.

Para concluir sobre la naturaleza de la relación de cooperación en materia de seguridad se puede afirmar que esta es más estrecha en materias de poder blando, mientras que en materia militar un partenariado estratégico más fuerte parece en el actual contexto más una utopía que una realidad.

D. La cooperación en el ámbito económico

Para el ámbito económico se van a analizar la Nueva Agenda Transatlántica, las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos-UE de 2011, así como la resolución del Parlamento Europeo de 2009 que nos puede hablar sobre la práctica internacional.

La Nueva Agenda Transatlántica⁵⁵ habla de la promoción de las relaciones económicas y de la expansión del comercio mundial. Uno de los éxitos más importantes ha sido que a través del diálogo transatlántico de las comunidades de negocios se ha podido llegar a un acuerdo de reconocimiento mutuo sobre la evaluación de conformidad, lo que facilita el comercio entre los dos bloques.

En las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos-UE⁵⁶ se habla sobre las dificultades económicas globales y la crisis mundial. Tras el partenariado de los Estados Unidos y la Unión Europea se desea revitalizar el crecimiento económico, crear empleo y asegurar la estabilidad financiera. En este sentido es importante resolver la crisis dentro de la zona euro para la UE y asegurar la estabilidad económica, mientras que para los Estados Unidos es muy relevante hablar de la consolidación fiscal. Para los dos actores es muy importante colaborar con las economías emergentes para elaborar políticas de crecimiento global sostenible. La cooperación en este ámbito más amplio se tiene que hacer siguiendo el compromiso asumido en G20 para promover el sistema de comercio multilateral y combatir el proteccionismo.

El Consejo Económico Transatlántico ha jugado un papel muy importante en regular y estandarizar principios de comercio y para el futuro este papel va a pasar a ser el de desarrollar actividades en el ámbito de las inversiones, la política de innovación y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Se asume el objetivo de mejorar la cooperación Estados Unidos-Unión Europea en el comercio y en las inversiones, una cooperación que es ya la más amplia e integrada del mundo. Pero el Consejo va a tener también la responsabilidad de nombrar un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para el Empleo y el Crecimiento.

El papel que juega el Consejo es uno muy importante. Para entender mejor este papel se va a analizar el documento fundador de 2007⁵⁷. El objetivo del Consejo ha sido, desde su aparición, la creación de un área de libre comercio entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Alcanzar este objetivo significaría que las dos sociedades y sus mercados podrían beneficiarse y no solamente eso, sino que también terceros países tendrían ventajas al facilitar el acceso a los mercados. La cooperación transatlántica podría servir como modelo del respeto de los derechos de propiedad, apertura a la

⁵⁵ UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS, Ibid.

⁵⁶ Cumbre UE-EEUU, Ibid.

⁵⁷ UE-EEUU (2007), *Marco para avanzar en la integración económica transatlántica entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América*, (en línea: <http://www.descifrandolaglobalizacion.com/index.php/consejo-economico-transatlantico/14-marco-para-avanzar-en-la-integracion-economica-transatlantica-entre-la-union-europea-y-los-estados-unidos-de-america>).

inversión, transparencia y mercado libre⁵⁸. Lo que ya se ha logrado es como afirma el documento "una amplia gama de trabajos conjuntos en las áreas de cooperación reguladora, mercados financieros, comercio y seguridad de los transportes, innovación y desarrollo tecnológico, derechos de propiedad intelectual, energía, inversión, competencia, servicios, y realización de gobierno"⁵⁹. Como se puede ver todos los ámbitos importantes de la cooperación económica han sido incluidos en esta lista.

La misión del Consejo es supervisar el marco de cooperación para facilitar el diálogo, guiar el trabajo de las Cumbres Estados Unidos-Unión Europea, midiendo los resultados y estableciendo objetivos. En su Anexo I se habla de fomentar la cooperación y reducir las cargas reguladoras, se enumeran más ámbitos de cooperación concreta (como la agricultura, medidas sanitarias, fitosanitarias y seguridad alimentaria), se mencionan los proyectos pilotos para una cooperación reguladora mejorada Estados Unidos-Unión Europea. En el Anexo II se mencionan los proyectos prioritarios que son los derechos de propiedad intelectual, el comercio seguro, los mercados financieros, la innovación y la tecnología y la inversión⁶⁰.

El documento no se limita a enumerar estos ámbitos, sino que en los siguientes anexos desarrolla cada uno con medidas concretas que tienen que ser el marco de cooperación. Para los derechos de propiedad la cooperación se tiene que centrar en la mejora del sistema de patentes, reforzar la cooperación aduanera y colaborar en Asia, América Latina y el Oriente Medio incluso a través de talleres, seminarios y entrenamiento local para alcanzar "la cooperación en la anti falsificación y la educación de antipiratería, la conciencia pública y las prácticas de negocio"⁶¹. Para la inversión se van a tener en cuenta leyes y trabajos para limitar los efectos de las barreras que se pueden imponer en este ámbito. Para un comercio seguro se reforzará la lucha contra el fraude, el spam y el spyware, se fomentará un proyecto conjunto para el reconocimiento mutuo de los operadores seguros. En cuanto a los mercados financieros se apoyará la cooperación entre los reguladores financieros, se implementará el marco para la banca Basilea II y se cooperará para el reconocimiento mutuo en los campos de la regulación de reaseguros y de valores. En al ámbito de la tecnología y la innovación, la cooperación se basará en intercambio de expertos, de opiniones sobre tecnologías emergentes, mejora de la seguridad del tráfico, cooperación en materia de indicadores de innovación y sus efectos sobre los resultados económicos⁶².

⁵⁸ Ibid, p. 1.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid, pp. 4-6.

⁶¹ Ibid, p. 7.

⁶² Ibid, pp. 8-9.

Para completar esta imagen que nos ofrecen la Nueva Agenda Transatlántica, las conclusiones de la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea y el documento fundador del Consejo Económico Transatlántico, se va a analizar también la resolución del Parlamento Europeo de 2009⁶³. La resolución nos habla de la importancia de la relación transatlántica y en este sentido afirma que el partenariado con los Estados Unidos es el más importante para la Unión Europea y este partenariado es importante no solamente para los dos actores sino también para la comunidad internacional en general, pudiendo funcionar como modelo basado en el multilateralismo. Para poder mejorar esta relación, el Parlamento Europeo piensa que la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 tiene que ser remplazada por un nuevo programa más estable y más actualizado.

El documento subraya la importancia del Consejo Económico Transatlántico para la integración económica y la cooperación reglamentaria y considera que este órgano tiene que ser parte del nuevo programa, para poder implicar en el proceso de cooperación no solamente a los representantes del mundo empresarial, sino también a los representantes de los sindicatos que se encuentran de los dos lados del Atlántico. Para fomentar la cooperación económica, la resolución propone un comité que podrá mejorar la cooperación entre los representantes del Parlamento Europeo y los del Congreso de los Estados Unidos en materia de legislación sobre la integración del mercado transatlántico y en concreto sobre el Consejo Económico Transatlántico. Se pide también reforzar el papel de los representantes parlamentarios en el Consejo y se menciona la importancia de este partenariado para poder enfrentar la crisis económica y resistir al proteccionismo, respetando de esta manera las conclusiones de la ronda de Doha⁶⁴.

Para desarrollar el ámbito económico, la resolución menciona que es el Consejo Económico Transatlántico el que podrá anular los obstáculos para la integración económica y el que podrá realizar hasta 2015 un mercado transatlántico unificado. El Consejo puede servir también como marco de cooperación macroeconómica y de apoyo para que las instituciones monetarias competentes refuercen su coordinación, siendo esto el primer paso hacia una moneda única. La cooperación económica entre los dos bloques ha tenido un gran éxito, afirma la resolución, y los resultados en materia de inversión, normas reglamentarias, seguridad de los productos importados y la mejora en la garantía de los derechos de propiedad intelectual son los ejemplos más importantes. Para hacer más transparente la cooperación en este ámbito, se propone la creación de una página web

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO (2009), Op. cit.

⁶⁴ Ibid, pp. 1-10.

donde se tendrían que publicar las fechas de las reuniones, las agendas y las conclusiones⁶⁵.

Los jefes de estado y de gobierno que se reunieron en el Consejo Europeo de junio 2012 declaran que esperan las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento UE/EE.UU. y desean iniciar, en 2013, negociaciones relativas a un acuerdo transatlántico general de comercio e inversión⁶⁶.

La cooperación económica transatlántica, así como la presentan los documentos analizados anteriormente, aunque no perfecta, ha logrado tener resultados concretos muy importantes. A diferencia de la cooperación en materia de seguridad, la cooperación económica es una estrategia necesaria si los dos actores quieren seguir siendo relevantes en el nuevo contexto. La crisis actual ha demostrado que la interdependencia entre los dos actores es más actual que nunca y que si en materia de seguridad pueden existir como entidades distintas, en el ámbito económico ya no es posible. El Consejo Económico Transatlántico ha sido la institución más relevante que no solamente ha logrado tener éxito en muchas de sus iniciativas, pero que puede plantear incluso la idea de un mercado común unificado hasta 2015 y de una moneda única, aunque esta última idea parece poco probable que sea alcanzable por lo menos en el futuro cercano.

Los resultados del año 2011 nos muestran que en un contexto económico difícil, como ha sido el de la crisis que ha afectado los dos actores, aunque no se ha podido desarrollar la cooperación siguiendo el ritmo normal, por lo menos no hay señales de proteccionismo. La firma de la revisión del Acuerdo para la Contratación Pública, en el seno de la Organización Mundial del Comercio en diciembre, representa otro paso hecho en el sentido de asegurar igual acceso a los mercados de contratación. Otro punto importante para la cooperación transatlántica en 2011 sería la aparición de un grupo de trabajo de alto nivel para negociar sobre la Agenda de Desarrollo de Doha. En cuanto a la crisis del euro, aunque los Estados Unidos no pudieron ayudar directamente a la Unión Europea, la Reserva Federal Nacional americana mantuvo líneas de intercambio con el Banco Central Europeo y coordinó con distintos bancos centrales para facilitar la liquidez durante el otoño. En el marco del Fondo Monetario Internacional, los Estados Unidos apoyaron los programas para los países de la eurozona, incluyendo Grecia e Irlanda en 2010 y Portugal en 2011⁶⁷.

Desde un punto de vista prospectivo se puede afirmar que si para la cooperación en materia de seguridad lo más probable es que el futuro nos traiga una cooperación más desarrollada en materias no militares, pero limitada en

⁶⁵ Ibid, pp. 11-14.

⁶⁶ CONSEJO EUROPEO (2012), *Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. Conclusiones*, p. 15, (en línea: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf).

⁶⁷ THE EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS, Op. cit.

el ámbito militar, la cooperación económica va a seguir siendo un elemento muy importante de la relación transatlántica. Aunque el mercado único es aún un proyecto, las iniciativas políticas dobladas por una institución que se ha demostrado ser muy eficaz hasta ahora —el Consejo Económico Transatlántico— van a seguir desarrollando esta cooperación.

E. La cooperación en otros ámbitos

A parte de los ámbitos ya analizados de la cooperación, hay otros que merecen ser por lo menos mencionados, gracias al papel que pueden jugar, aunque no han llegado al mismo nivel de desarrollo que el ámbito económico y de seguridad.

Un primer tipo de cooperación podría ser en este sentido la cooperación en materia de justicia, libertad y seguridad. Como medidas concretas de cooperación se pueden mencionar la extradición y asistencia jurídica mutua, la seguridad del transporte transatlántico aéreo y marítimo, la seguridad de los documentos de viaje, la reciprocidad de los visados, el intercambio de información a través de EUROPOL, la lucha contra las fuentes de financiación del terrorismo y la cooperación judicial. La cooperación contra el consumo de droga es también una medida muy importante en este ámbito. En este sentido la colaboración se ha concentrado en países que pueden constituir un peligro importante como Afganistán o países balcánicos. Otras medidas de este tipo han sido el apoyo a terceros países para erradicar y sustituir los cultivos, reforzar la policía local y la seguridad en las fronteras⁶⁸.

En materia de reciprocidad de visados las opiniones están aún muy divididas. El programa de eliminación de los visados sigue sin funcionar en cuatro países de la Unión Europea – Bulgaria, Chipre, Rumanía y Polonia. Los otros países europeos que son parte de este programa tienen que pagar una tasa de 14 dólares para registrarse en el Sistema Electrónico de Autorización de Viaje al llegar a los Estados Unidos, mientras que los ciudadanos de los Estados Unidos no tienen ninguna limitación al entrar o viajar por Europa. En el Parlamento Europeo se ha hecho la propuesta de imponer una tasa similar en Europa para los Estados Unidos, lo que podría llevar a una confrontación directa. Sin embargo, en 2011 la Comisión Europea decidió que por el momento esta tasa no aumentaría la seguridad de los estados miembros, pero sí tendría un coste importante desde un punto de vista financiero, diplomático y de privacidad. Queda para 2012 decidir si la tasa es una forma disfrazada de visado. En materia de protección de datos, en el año 2011, el Parlamento Europeo, utilizando las competencias que le concede el Tratado de Lisboa, renegó con los Estados

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA (2006), Op. cit, pp. 19-22.

Unidos la transferencia de información sobre los pasajeros por las líneas europeas, limitándolo a casos de terrorismo y crímenes serios, para poder prevenir por ejemplo casos de racismo. Incluso se inició en marzo de 2011 un Acuerdo sobre la protección de los datos y la privacidad⁶⁹.

Otro ámbito de cooperación sería el de la energía. El seguimiento de la seguridad energética, la eficiencia energética y las fuentes alternativas son medidas en este sentido. Como se declaraba en la Cumbre UE-EE.UU. de 2005, estas zonas de colaboración se tienen que basar en el desarrollo económico, lo que se recalcó en la Cumbre de 2006. Por áreas concretas, en la Cumbre de junio de 2003 se hizo una declaración conjunta para cooperar y desarrollar la economía del hidrógeno, que permitiría aumentar la seguridad energética y la protección medioambiental. Otra opción sería la energía de fusión⁷⁰.

Un tercer ámbito que se tiene que mencionar en esta lista es el relativo al medio ambiente. Más controvertido que otros por los puntos de vista a veces muy distintos, la cooperación en esta zona se tiene que recordar aunque no se va a poder hacer detalladamente por no ser el propósito de este trabajo. Hablando del desarrollo sostenible, Elizabeth Bomberg⁷¹ nos presenta tres aspectos muy importantes: el reconocimiento, la institucionalización y la movilización. En lo que se refiere al reconocimiento de los problemas de desarrollo sostenible como tema prioritario en la agenda internacional, el compromiso de la Unión Europea es mayor que el de los Estados Unidos. Sin embargo, lo que la autora subraya es que no se tiene que considerar que la ausencia del desarrollo sostenible en el discurso estadounidense es equivalente con la inexistencia de los respectivos principios. La sustentabilidad y el crecimiento inteligente son ideas presentes en las políticas de los Estados Unidos que permitirán equilibrar las necesidades económicas, medio ambientales y sociales. Estas diferencias en la práctica internacional entre la Unión Europea y los Estados Unidos son más el resultado de unos intereses distintos que de unos valores contradictorios. En lo que se refiere a la institucionalización, de nuevo la Unión Europea parece haber desarrollado más los mecanismos asociados que los Estados Unidos. Pero, la autora subraya que la implicación de los Estados Unidos no tiene que ser olvidada y más cuando se hace a través de redes que en muchas oportunidades pueden ser más eficientes que las instituciones. Describiendo los aspectos relativos a la movilización, Elizabeth Bomberg habla de ideas, instituciones e intereses, además de introducir la idea de unas redes coordinadas, formadas por actores que se unen gracias a los principios que comparten para seguir una misma agenda.

⁶⁹ THE EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS, Op. cit.

⁷⁰ Ibid, pp. 36-37.

⁷¹ BOMBERG, E. (2009), «Governance for sustainable development: The United States and the European Union compared», en SCHREURS, M., SELIN, H., y VANDEVEER, S. (coord.), *Transatlantic Environment and Energy Politics. Comparative and international perspectives*, Farnham, Ashgate, pp. 21-40.

Los intentos de fomentar la cooperación en este campo a través del Diálogo a Alto Nivel EE.UU-UE sobre el cambio climático, la energía limpia y el desarrollo sostenible (en 2003) o el seguimiento de los famosos objetivos del milenio (2000), que aún están lejos de obtener los resultados deseados, son prueba de que la cooperación en este campo existe, pero que queda mucho por perfeccionar. Incluso las iniciativas de apoyar la cooperación a través de las ONGs, como fue el caso del Diálogo Transatlántico de Medio (las siglas en inglés: TAED), encuentran resistencia tanto por parte de los representantes de Washington, como por parte de Bruselas. Lo que se tiene que tomar como base y modelo de la cooperación desarrollada en este campo es el diálogo sub-nacional que existe entre ciudades o regiones estadounidenses y europeas para intercambiar conocimiento en cuanto a herramientas sostenibles y el cambio climático⁷².

Otra razón por la cual la cooperación en el sector medioambiental no se pudo consolidar más es el liderazgo cada vez mayor de la Unión Europea en problemas de desarrollo sostenible. El discurso sobre la importancia y la urgencia del cambio climático jugó el papel de fuerza cohesiva en la política europea y se convirtió en parte de la agenda internacional de la Unión Europea. El liderazgo basado en su propio ejemplo ayudó a la Unión Europea a consolidar su identidad externa y más después de haber incluido actividades relativas a este campo en el tratado de Lisboa. La importancia que tienen los problemas de medio ambiente para la cohesión europea obliga a la Unión Europea que trate estos temas como prioritarios para poder mantener su liderazgo. Sin embargo, la primera prueba de su capacidad normativa va a ser la negociación de un acuerdo climático pos-2012 en un período económico especialmente difícil⁷³.

En 2011, la Unión Europea se mantuvo firme en incluir los vuelos de todas las regiones del mundo en su Esquema de Comercio de Emisiones, aunque no pudo negociar un acuerdo similar en un marco multilateral. A pesar de la crisis económica, los europeos insistieron en implicar a los Estados Unidos en respetar la hoja de ruta de Durban en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. El texto, que implica que todos los países negocien un Acuerdo sobre un nuevo régimen de mitigación de las emisiones de carbono antes de 2015 para que pueda entrar en vigor en 2020, quita la distinción entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Este importante progreso comparado con el Protocolo de Kyoto fue pedido por los Estados Unidos para que puedan estar de acuerdo con una concesión importante – que el futuro pacto pueda tener implicaciones legales, aunque no incluirá aún sanciones concretas⁷⁴.

⁷² Ibid.

⁷³ BOYDELL, E. s.a., *An environment for integration? Climate change, sustainable development and Europe's external identity*, pp. 1-6, (en línea: http://eview.anu.edu.au/anuu/vol1_09/pdf/06.pdf).

⁷⁴ THE EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS, Op. cit.

El alcance de la cooperación tal y como se ha podido ver en el análisis hecho difiere mucho dependiendo del campo de la colaboración. Si para la cooperación económica el partenariado transatlántico ofrece las garantías para pensar que en el futuro se irá desarrollando, la cooperación militar o medioambiental parece que van a enfrentar más obstáculos a la hora de profundizar la relación de los dos actores. A parte de que la naturaleza de estos campos puede explicar hasta cierto punto las diferencias, el análisis que se va hacer a continuación de la opinión pública ofrecerá otras explicaciones que pueden ser el fundamento de este alcance distinto.

IV. La opinión pública y la cooperación transatlántica

Para poder ver cuál puede ser el papel que juega la opinión pública en la cooperación transatlántica, en esta parte del trabajo se van a presentar distintos estudios y se va a hacer un análisis secundario de datos para probar cuales son las correlaciones más probables entre distintas variables. Con propósitos metodológicos, se va a presentar primero una perspectiva teórica sobre la importancia de la opinión pública en la política exterior. A continuación se van a analizar las particularidades de los dos públicos y la manera en la cual es percibida la cooperación transatlántica tanto por los europeos, como por los estadounidenses.

A. El papel de la opinión pública en la política exterior

Para entender mejor estas realidades, se va a introducir otra variable que se piensa que juega un papel muy importante para la colaboración entre los dos bloques: la opinión pública. La opinión pública ha sido definida como una suma de opiniones, actitudes y creencias sobre un tema particular, que comparte la mayoría de las personas que forman una comunidad, una síntesis de perspectivas de los individuos de una sociedad o de un segmento de una sociedad⁷⁵. Para el sociólogo estadounidense Charles Horton Cooley la opinión pública es un proceso de continua interacción y de influencia recíproca más que un acuerdo general sobre un tema⁷⁶. V.O. Key definió la opinión pública como la opinión de entidades privadas que los gobiernos piensan que es prudente prestarle atención⁷⁷.

⁷⁵ Conforme con <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482436/public-opinion>.

⁷⁶ COOLEY, C. (1966), *Social process*, Nueva York, Charles Scribner's Sons, *passim*.

⁷⁷ KEY, V. (1961), *Public Opinion and American Democracy*, Knopf, *passim*.

El papel que la opinión pública puede jugar en la política exterior ha sido debatido por los distintos teóricos de las relaciones internacionales. Desde la teoría de Immanuel Kant⁷⁸ se afirmó que la opinión pública en una democracia no optaría por ir a la guerra porque es la población la que pagan el precio más alto y la que sufre las consecuencias. Esta afirmación fundamenta el papel de la opinión pública en la política exterior de las democracias⁷⁹.

Para los realistas, la opinión pública no puede ser un factor importante para la política exterior por ser emocional y sin coherencia, ni estructura. Para los liberales, al contrario, la opinión pública tiene una influencia estable, consistente y tiene una relación recíproca con la política exterior. Las razones por las diferencias tan importantes entre las dos perspectivas encuentran su explicación en los fundamentos teóricos. Para el realismo es imprescindible tener poder para sobrevivir en un sistema incierto y el comportamiento del estado se analiza desde esa perspectiva, los factores que determinan la política exterior siendo más exteriores que interiores, mientras que para el neorealismo el estado es un actor egoísta que intenta sobrevivir en un sistema anárquico. En este sentido Henry Kissinger afirmaba que los políticos se ven condicionados por dos tipos de factores: por una parte por la política, el poder y las acciones de otros estados y por otra parte por los factores internos, incluyendo la opinión pública, las actitudes del gobierno y la burocracia⁸⁰.

Otros realistas, como Lippmann, afirman que la opinión pública reacciona muy tarde y sin tener la información correcta, lo que hace que las acciones de los representantes de los estados sean ineficaces en materia de política exterior si toman en cuenta estas actitudes y más cuando se trata de situaciones de guerra cuando hay vidas de personas que están en juego. Según Lippmann, la opinión pública puede elegir su gobierno en una democracia, puede evaluar su rendimiento, pero no puede gobernar⁸¹. Morgenthau piensa que el gobierno es el que tiene que liderar la opinión pública y no puede dejarse conducir por ella porque es más emocional que racional⁸². Para los neorealistas, como Mearsheimer, la opinión pública es fácil de influenciar por las elites y los eventos internacionales. Para describir la política exterior de los Estados Unidos, Mearsheimer afirma que los políticos tienen un discurso liberal, pero actúan de manera realista⁸³.

⁷⁸ Kant, I. (1985), *La Paz Perpetua*, Madrid, Editorial Tecno, *passim*.

⁷⁹ GURAZIU, R. (2008), *To what extent is foreign policy making affected by public opinion in a liberal democracy?*, p.2, (en línea: <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/To%20what%20extent%20is%20foreign%20policy%20making%20affected%20by%20public%20opinion.pdf>).

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁸¹ LIPPMANN, W. (1995), *Essays in the Public Philosophy*, 1st ed., Boston, Little Brown, p. 21.

⁸² MORGENTHAU, H. (1999), *The future of diplomacy, passim*, (en línea: www.mgimo.ru/file-server/2004/kafedry/eng7/Future-of-Diplomacy.doc).

⁸³ MEARSHEIMER, J. (2002), «Liberal Talk, Realist Thinking», *University of Chicago Magazine*, Vol. 94, No. 3, (en línea: <http://magazine.uchicago.edu/0202/features/>).

Si hablamos de los liberales wilsonianos, la posición que ellos defienden es que la opinión pública tiene que influenciar la política exterior para poder limitar las ambiciones exageradas de las elites políticas y obligarlas que elijan las políticas que el público prefiere. Sin embargo, Wilson reconoce que esta regla puede funcionar solamente cuando se trata de decisiones que no son urgentes, porque en otros casos los políticos no disponen del tiempo para conocer las opciones de la opinión pública. La opinión pública define una lista larga de opciones entre las cuales los políticos pueden elegir para seguir teniendo el apoyo del público o, por lo menos, para seguir teniendo legitimidad, lo que significa que su política no tiene que ser rechazada por la opinión pública⁸⁴.

Otros liberales, como Foyle, afirman que el papel de la opinión pública en la política exterior de un estado es el resultado de la interacción entre las creencias del político sobre el papel que la opinión pública tiene que jugar y el contexto en el cual se tiene que tomar una decisión política⁸⁵. Wittkopf llega a la conclusión de que el realismo falla a la hora de reconocer los cambios tecnológicos y en este sentido la manera en la cual el papel del público ha cambiado para llegar a influenciar no solamente el sistema sino también las opciones de los actores políticos. También, refuerza la idea de que al final del día, los políticos siguen teniendo una responsabilidad frente a la opinión pública, aunque ésta puede ser no muy bien informada, y si se habla de la opinión pública estadounidense, incluso en ausencia de la información relevante sobre una serie de eventos, sigue teniendo una imagen general sobre el papel de los Estados Unidos en los asuntos internacionales⁸⁶. Lo que se subraya es que, en el nuevo contexto con tecnologías muy desarrolladas, ignorar el papel del público es un error y las antiguas visiones que consideraban que la opinión pública tiene un papel decisivo solamente a la hora de elegir a sus representantes ya no pueden ser actuales.

Tomando como ejemplo la visita de Bill Clinton en China en 1998, la manera en la cual intentó responder a las preferencias de la opinión pública criticando el avance limitado en materia de derechos humanos, pero sin ofender al gobierno chino, es una prueba de que la política exterior y la política interior se condicionan mutuamente y no se pueden ignorar⁸⁷. Si tomamos en cuenta también los eventos de 1991 cuando, con la respuesta de Saddam Hussein – una acción militar en contra de los kurdos, la simpatía pública

⁸⁴ FOYLE, D. (1999), *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign policy*, Nueva York, Columbia University Press, p. 6.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ WITTKOPF, E. (1990), *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, NC, Duke University Press, p. 13.

⁸⁷ RUSSETT, B., STARR, H. y KINSELLA, D. (2000), *World Politics: The Menu for Choice*, Sixth ed., Boston, Bedford /St. Martin's, p. 122.

para los kurdos obligó a los Estados Unidos y a Inglaterra que interviniesen, nos podemos dar cuenta de que ignorar la opinión pública en una democracia es imposible⁸⁸. Lo mismo se puede afirmar sobre otras intervenciones de los Estados Unidos en Somalia o Bosnia, para poner otros ejemplos.

Aparte de estos ejemplos concretos hay que considerar también los modelos teóricos que se han ido configurando partiendo de la realidad práctica. Los distintos estudios han mostrado a través de análisis estadísticos que las democracias solo participan en las guerras con alta probabilidad de éxito y este hecho se justifica precisamente por la importancia que tiene la opinión pública y el apoyo que ésta tiene que dar a las distintas acciones de política exterior. Sin embargo, considerando de nuevo la realidad concreta no nos podemos olvidar de que también hay cierto control por parte del gobierno, lo que significa que no toda la información llega al público y de esta forma la opinión pública no puede controlar todas las acciones de política exterior de su gobierno⁸⁹.

Dada la importancia ya subrayada que la opinión pública tiene para las democracias, a parte de los departamentos y oficinas de diplomacia pública, que tienen como objetivo promover el país frente a los públicos externos, los estados han creado también oficinas de Asuntos Públicos, que se encargan de la difusión de la política exterior al interior del país, para la opinión pública interna. Las democracias tienen como característica la transparencia de las acciones de política exterior, por lo que los Asuntos Públicos son la respuesta a estas exigencias. La filosofía de la aparición de este nuevo tipo de acciones es que la política exterior de las democracias para ser legítima tiene que tener el apoyo público y también es muy importante que el público interno conozca los valores que comparte con otras sociedades para poder apoyar la cooperación con esos países⁹⁰.

Las tácticas que los gobiernos utilizan para alcanzar estos objetivos son diversas, pero las más destacables son la comunicación estratégica, la colaboración con la prensa para promover los intereses de seguridad nacional, asegurarse de que el público nacional, incluso la diáspora, está informado de la posición oficial de su gobierno, utilizar las redes sociales y los medios de comunicación electrónica⁹¹. En este sentido se puede afirmar que las noticias que promueve la prensa, pero también las nuevas tecnologías influyen

⁸⁸ KALDOR, M. (2007), *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, Cambridge, Polity Press, pp. 564-565.

⁸⁹ REITER, D. y STAM, A. (2002), *Democracies at war*, Princeton University Press, *passim*.

⁹⁰ NIETO, A. s.a., *La Diplomacia Pública: Los Medios Informativos y la Cultura como Instrumentos de Política Exterior*, sin editorial, (en línea: http://www.diplomaticosescritores.org/revistas/20_9.htm).

⁹¹ Conforme con <http://www.state.gov/r/pa/index.htm>.

de manera decisiva en la manera de pensar y actuar de la opinión pública. Desde esta perspectiva se pueden considerar como intermediarios entre el gobierno y el público⁹².

B. La opinión pública transatlántica

La importancia que tiene en la actualidad la opinión pública hace que muchos estudios se centren en este tema, en la evolución de las visiones de la población de distintos países. Se van a presentar las características generales de las dos opiniones públicas. Sobre la opinión pública estadounidense se va a analizar el estudio de la Universidad de Maryland, que se propone hacer una síntesis de la década de después de 11 de septiembre 2001. Se va a presentar la perspectiva que tienen los estadounidenses sobre cuestiones relevantes para Europa, incluyendo la actitud con respecto a asuntos europeos. Para la Unión Europea, se va a analizar el eurobarómetro de la Comisión Europea de mayo de 2012.

Sobre la opinión pública transatlántica, comparando el público europeo y el estadounidense, el Fondo German Marshall de los Estados Unidos elabora cada año un estudio y un informe con las evoluciones más recientes. Para este trabajo se van a utilizar los estudios de los últimos dos años para ver la evolución, pero también los aspectos más actuales. Otro estudio que se va a tomar en cuenta es el de British Council de 2008 que analiza igualmente la realidad de las relaciones transatlánticas.

El estudio de British Council fue realizado en 2008 en siete países europeos y en los Estados Unidos, con unos grupos de por lo menos 500 personas, contando con grupos más numerosos en los Estados Unidos (2001 personas) y en el Reino Unido (1019), teniendo un margen de error de 4%. Los estadounidenses opinan en este estudio en un 91% que las relaciones con Europa tendrían que ser más estrechas, mientras que un 62% de los europeos opinan lo mismo. Entre los europeos, los polacos (77%), los alemanes (75%), los irlandeses (70%) y los españoles (67%) son los que más opinan que las relaciones transatlánticas tendrían que ser más estrechas. La excepción es Francia, donde solamente 39% votan por relaciones más estrechas, mientras que el 53% se opone. Aunque las diferencias no son muy grandes, se puede constatar que un 65% de los que tienen más de 65 años opina que las relaciones transatlánticas tendrían que ser más estrechas, mientras que solamente 60% de los que tienen entre 18 y 24 años opinan lo mismo⁹³.

⁹² STUART, S. (2008), *Media, Public Opinion and Foreign Policy*, Harvard, Press/Politics 8(1), pp. 27-48.

⁹³ THE BRITISH COUNCIL (2008), *Talking transatlantic*, (en línea: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar08/BritCouncil_Mar08_rpt.pdf).

La actitud negativa a la hora de contestar si las relaciones transatlánticas tendrían que ser más estrechas se puede explicar con distintas variables. La religión es una de ellas. Los musulmanes opinan en un 76% que la cooperación no tiene que desarrollarse. Un 21% de los europeos que tampoco están apoyando la cooperación lo motivan con la política exterior estadounidense que no les parece adecuada, mientras que 13% afirman que desconfían de la política de los EE.UU. Un 14% afirma que no les gusta la cultura estadounidense y la manera de ser de los EE.UU., con porcentajes especialmente altos entre los españoles (20%), franceses (19%) y alemanes (16%). El 13% de los españoles y el 10% de los franceses motivan su opción diciendo que se sienten distintos de los estadounidenses y que no tienen nada en común. Solamente el 8% de los estadounidenses piensan lo mismo en cuanto a los europeos, pero un grupo más importante —el 17%— motiva la opción de no fomentar relaciones más estrechas con la Unión Europea porque los europeos son muy liberales o muy socialistas⁹⁴.

A la hora de caracterizar las relaciones transatlánticas, los estadounidenses las ven como más estrechas que los europeos. En una escala de 1 a 5 donde 1 es ver al otro como miembro de la familia y 5 como persona que no te gustaría encontrar nunca, los estadounidenses ven la relación con los europeos con un promedio de 2,7 (lo que significaría menos cercana que la relación con un amigo, pero más que la relación con un desconocido que encuentras casualmente) y, en la misma escala, los europeos caracterizan la relación con los estadounidenses con un promedio de 3,2 (menos cercana que la relación con un desconocido que encuentras casualmente, pero más que la relación con una persona que encuentras en la calle). Entre los europeos, los que caracterizan la relación con los Estados Unidos como más cercana son los ingleses y los irlandeses (con un promedio de 2,8). Sobre la eficacia de la cooperación transatlántica, las dos opiniones públicas opinan que en cinco áreas los resultados no son los esperados: erradicar la pobreza (65%), prevenir el cambio climático (58%), controlar la migración internacional (53%), organizar misiones de paz (48%) y promover los derechos humanos (47%). Sobre el terrorismo, 43% piensan que la cooperación no es eficaz, mientras que 35% afirman lo contrario. De manera similar, las opiniones sobre la cooperación educacional son divididas, entre un 36% pensando que la cooperación no es eficaz y un 29% afirmando todo lo contrario. La única área en la que las respuestas son claramente positivas es la cooperación en comercio y negocios (con un porcentaje de 47%). Sobre la cooperación transatlántica en general, una mayoría en todos los países opina que los resultados no son suficientes⁹⁵.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Los estadounidenses evalúan la influencia de la Unión Europea como positiva en un porcentaje de 57% y los europeos opinan en un 44% que la influencia de los Estados Unidos es positiva y en un 46% que la influencia es negativa. Mientras que entre los estadounidenses los que tienen estudios universitarios tienen una actitud más positiva en cuanto a la Unión Europea (66% comparado con 39% de los que no tienen estudios universitarios optan por la variante que la Unión Europea tiene una influencia internacional positiva), en el caso de los europeos las cosas pasan al revés, los que tienen más estudios no creen que las relaciones transatlánticas tendrían que ser más estrechas. El género y los ingresos no aportan diferencias estadísticas significativas. Lo que se sugiere es que el liderazgo de los Estados Unidos en problemas como los de medio ambiente no es suficiente y lleva a la opinión pública europea a contestar de esta forma en la encuesta. En cuanto a los problemas mundiales más relevantes, los más mencionados han sido las cuestiones medioambientales, la guerra, la pobreza, la desigualdad y el terrorismo⁹⁶.

Las conclusiones del estudio son que los estadounidenses estarían más dispuestos a apoyar una relación transatlántica más estrecha. Entre los europeos, los que más piensan que la influencia estadounidense es negativa son los alemanes y los franceses (si tomamos en cuenta que Francia tiene un 10% musulmanes de su población, se podría explicar parte de esta actitud por la ya subrayada importancia de la religión como variable en las relaciones transatlánticas), pero hay también países que favorecerían un acercamiento en la relación Unión Europea – Estados Unidos, como serían los países que ingresaron recientemente a la UE, entre los cuales destaca Polonia. Para poder mejorar la cooperación se tendrían que tener en cuenta los puntos comunes que tienen los dos públicos y en este sentido se podría aprovechar el hecho de que tanto los estadounidenses, como los europeos están de acuerdo en afirmar que los problemas de medio son los más importantes. Si se podrían desarrollar políticas en este ámbito, sería más fácil que estén apoyadas por la opinión pública⁹⁷.

Para el estudio del Fondo German Marshall de los Estados Unidos, *Transatlantic trends* (estudio realizado en los Estados Unidos y en 12 países europeos, con grupos de por lo menos 1000 personas y un margen de error de 3%) se va a empezar con los resultados de 2010, que presentan un cuadro de la opinión pública muy complejo⁹⁸. En cuanto a la política exterior, 75% de los europeos están de acuerdo con las medidas de Barack Obama en general. Sin embargo, cuando se trata de políticas específicas, Obama es mucho menos popular entre los europeos, en asuntos como Afganistán o Irán. Estos

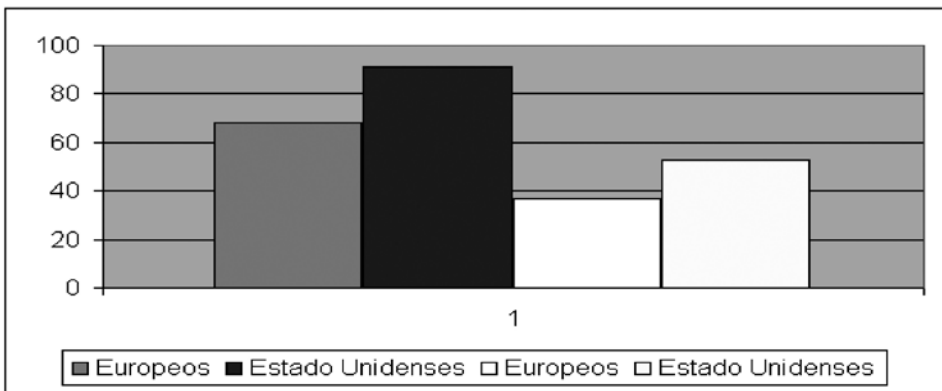
⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ THE GERMAN MARSHALL FUND of the United States (2010), *Transatlantic trends*, (en línea: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/tt2010_keyfindings.pdf).

desacuerdos reflectan una contradicción que existe desde hace mucho tiempo en las relaciones transatlánticas y que se ve reflejada no solamente a nivel de clase política, sino también entre las opiniones públicas. Una mayoría de los europeos afirma que sus países tendrían que reducir o retirar las tropas, mientras que solamente 47% de los estadounidenses afirman lo mismo. Más que eso, los Estados Unidos fueron el único país donde la opinión pública apoyó el mantenimiento o el incremento de tropas en Afganistán. En cuanto a Irán, para prevenir que se convierta en un peligro nuclear, los europeos afirmaron en un 35% que la mejor medida serían los incentivos económicos, mientras que 40% de los estadounidenses opinaron que las sanciones económicas serían la mejor respuesta. Un 13% de los europeos favorece la idea de apoyar el gobierno de oposición de Teherán, mientras que casi el doble —25%— de los estadounidenses contestó de la misma manera a la encuesta⁹⁹.

Relativo a los actores que van a jugar un papel importante, ejerciendo un liderazgo mundial, tanto europeos (81%), como estadounidenses (90%) están de acuerdo que los Estados Unidos seguirán siendo una gran potencia en los siguientes cinco años. Lo mismo pasa con lo que el público opina que es lo más probable que pase con la Unión Europea – 75% de los europeos y 84% de los estadounidenses afirman que la UE va a tener una gran influencia para la escena internacional. Sin embargo, diferencias muy importantes aparecen cuando se trata de China. 91% de los estadounidenses opinan que China va a ejercer un liderazgo fuerte y 53% están de acuerdo que China y Estados Unidos tienen suficientes valores en común para poder cooperar en asuntos internacionales. En el caso de los europeos, solamente 68% opinan que China va a tener un papel muy importante para la política internacional, mientras que 63% creen que China y la Unión Europea tienen valores tan distintos que la cooperación en asuntos internacionales es imposible¹⁰⁰.



⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¿Creen que China ejercerá un liderazgo fuerte en los próximos 5 años?
 ¿Creen que su país comparte suficientes valores comunes con China para poder colaborar en asuntos internacionales?¹⁰¹

Aunque como se ha podido ver de las primeras estadísticas presentadas hay puntos muy importantes de divergencia, tanto los europeos, como los estadounidenses están de acuerdo que hay muchos retos en materia de seguridad que son comunes. Entre ellos los más importantes podrían ser el terrorismo, la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y la nuclearización de Irán y Corea del Norte. En este sentido, 86% de los estadounidenses y 79% de los europeos afirman que les parece preocupante o muy preocupante que Irán tenga armas nucleares. Las diferencias reaparecen cuando se trata de la preferencia en cuanto al uso de la fuerza militar en las relaciones internacionales. Aunque 77% de los estadounidenses y 71% de los europeos están de acuerdo que comparten suficientes valores para poder cooperar en asuntos internacionales, a la pregunta si consideran la guerra como una opción en algunos casos para obtener la justicia, 77% de los estadounidenses contestan afirmativo, mientras que solamente 27% de los europeos opinan lo mismo. Lo que se afirma en las conclusiones del estudio es que estos valores han permanecido aproximadamente iguales en los últimos siete años. El Reino Unido es el único país que se acerca de la opinión pública estadounidense con un 61% de la población estando de acuerdo con la guerra como herramienta. Las diferencias son aún mayores si se toma en cuenta que 49% de los estadounidenses y solamente 8% de los europeos contestan que están muy de acuerdo con la utilización de la guerra para promover la justicia¹⁰².

Los resultados del mismo estudio muestran en 2011 una evolución descendiente en cuanto al porcentaje de los europeos que están de acuerdo con la manera de Barack Obama de dirigir los asuntos de política exterior en general. Un 54% de los europeos considera deseable que los Estados Unidos ejerzan un liderazgo fuerte en los asuntos internacionales y 73% están de acuerdo con el esfuerzo de Obama de combatir el terrorismo. Por otra parte, los estadounidenses afirman en un porcentaje de 51% que los países asiáticos son los más importantes para sus intereses nacionales, mientras que solamente 38% opina lo mismo sobre la Unión Europea. Los jóvenes estadounidenses ven a China de manera más positiva que otras categorías de edad (59% de los que tienen entre 18 y 24 años comparado con 35% de los que tienen más de 45 años) y están más predispuestos a afirmar que los países asiáticos son los más importantes (76% para los que tienen entre 18 y 24 años, porcentaje que decrece con cada categoría de edad, manifestando los que tienen más de

¹⁰¹ Adaptado de THE GERMAN MARSHALL FUND of the United States, Op. cit.

¹⁰² Ibid.

65 años el porcentaje más alto en favor de la Unión Europea como al actor internacional más importante). En el caso de la Unión Europea, un 52%, la mayoría, ve a los Estados Unidos como el actor más importante para sus intereses nacionales, mientras que solamente 37% afirman lo mismo con respecto a los países asiáticos. Pero dentro de la Unión Europea también hay variaciones muy importantes: mientras que la mayoría de los suecos (55%), de los españoles (53%) y de los franceses (50%) ve a los países asiáticos como más importantes para sus intereses nacionales, los británicos (60%), los polacos (60%), los alemanes (59%) y los rumanos (58%) identifican a los Estados Unidos como actor más importante. Aunque también entre los europeos hay variaciones dependiendo de la edad, las diferencias no son tan importantes¹⁰³.

Mientras que 41% de los europeos ve a China como peligro económico más que como oportunidad, un 63% de los estadounidenses afirman lo mismo. En cuanto a Afganistán, los dos públicos están de acuerdo en un 66% que las tropas tienen que ser retiradas. Tanto los europeos (75%), como los estadounidenses (76%) manifiestan su preocupación en cuanto a la nuclearización de Irán. Un 32% de los europeos apoyan los incentivos económicos y un 33% de los estadounidenses prefiere las sanciones económicas. Un 69% de los europeos promueve la democracia y solamente el 37% de los estadounidenses defiende lo mismo. En cuanto a las relaciones transatlánticas, tanto los estadounidenses (con 49% y 42% respectivamente), como los europeos (46% y 45%) están muy divididos entre afirmar que la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos es una relación mezclada o respectivamente buena. Como en 2010, la mayoría de las dos opiniones públicas (71% de los estadounidenses y 68% de los europeos) piensa que tienen suficientes valores en común para poder cooperar en asuntos internacionales. Continuando con las tendencias de 2010, en 2011 la OTAN sigue siendo una institución esencial tanto para los estadounidenses, como para los europeos (cada grupo con un 62%)¹⁰⁴.

También como en 2010, en 2011 se mantienen las diferencias en cuanto a las preferencias por la guerra, con un 75% de los estadounidenses afirmando que a veces la guerra es necesaria para promover la justicia y un 33% de los europeos contestando lo mismo. Sin embargo, cuando se trata de elegir entre la intervención militar o que Irán se convierta en una potencia nuclear, 47% de los europeos y 54% de los estadounidenses eligen las medidas militares, lo que nos lleva a la conclusión de que, cuando tienen que enfrentarse con situaciones reales, tanto europeos, como estadounidenses pueden aceptar las intervenciones militares para proteger los intereses de sus países. 61% de los europeos afirman también que promoverían la democracia aunque eso implicaría un período de

¹⁰³ THE GERMAN MARSHALL FUND of the United States (2011), *Transatlantic trends*, (en línea: http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf).

¹⁰⁴ Ibid.

inestabilidad. Solamente un 27% de los europeos elegiría promover la estabilidad si eso implicaría aceptar gobiernos no democráticos. A esta pregunta, los países de Europa Central y del Este promoverían más la estabilidad, aunque significaría un régimen no democrático – Bulgaria (32%), Rumanía (35%), Eslovaquia (37%) y Polonia (41%), mientras que Suecia (83%), Francia (76%), Italia (75%) y España (69%) elegirían la democracia aunque implicaría inestabilidad. Entre los estadounidenses, 45% favorecerían la democracia y 42% la estabilidad, mostrando también un público muy dividido¹⁰⁵.

Para poder entender estas diferencias y concluir porque las percepciones son distintas se considera relevante analizar las particularidades de las dos opiniones públicas. En este sentido se va a empezar con la opinión pública estadounidense. Lo que afirma Elizabeth Pond podría ser la premisa de este análisis. El apoyo de los estadounidenses en cuestiones de política internacional cuando se trata de la seguridad nacional es incondicional y el hecho de que varios años, incluyendo 2010, han seguido apoyando las intervenciones militares en el Oriente Medio es una prueba en este sentido. Ni siquiera la inexistencia de armas de destrucción masiva en Iraq disminuyó el apoyo de la opinión pública estadounidense para continuar la guerra, mientras se siguió pensando que Saddam Hussein patrocinó al Qaeda¹⁰⁶.

La opinión pública estadounidense se caracteriza por una importante heterogeneidad. A la pregunta si estarían dispuestos a modificar su estilo de vida para resolver problemas como los de medio ambiente, un 63% de los estadounidenses contesta afirmativo. Más que eso, estarían dispuestos en un porcentaje de 60% a escribir sus opiniones y publicarlas en el periódico local o en la web. 83% afirman que es muy probable que su voto a la hora de elegir los políticos dependiera de la posición que el candidato tiene en cuanto a los asuntos medio ambientales y un 53% están de acuerdo con pagar impuestos más altos si eso se haría para mejorar estas cuestiones. Otro asunto que podría influenciar el voto de los estadounidenses es la posición de los políticos en cuanto a los problemas de pobreza (75%). Para mejorar la situación, la medida más popular sería comprar productos que respetan las reglas del comercio justo (78%). 81% declaran también que estarían dispuestos a dedicar su tiempo como voluntarios para ayudar a los que están en una situación de pobreza y 56% pagarían impuestos más elevados para mejorar la cuestión¹⁰⁷.

El estudio hecho por la Universidad de Maryland en 2011 (con un grupo de 957 estadounidenses y un margen de error de 3,2%) nos ayuda entender otras particularidades de la opinión pública estadounidense. Un 71% afirma

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ POND, E., Op. cit, p. 75.

¹⁰⁷ THE BRITISH COUNCIL, Op. cit.

que la respuesta de los Estados Unidos después del ataque de 9/11 desperdió recursos, un 55% piensa que se utilizaron demasiados recursos en Iraq y un 50% piensa lo mismo sobre la guerra de Afganistán. Sin embargo, 48% afirman que se utilizaron pocos recursos (16%) o los necesarios (32%) para apoyar alianzas con otros países en estas guerras. Comparando con la situación internacional de antes de 11 de septiembre, la mayoría afirma que la influencia de los Estados Unidos ha disminuido (66%), con solo 12% afirmando todo lo contrario. A pesar de eso, la mayoría considera que empezar la guerra en Afganistán fue una buena opción. En realidad, a la pregunta sobre cómo evalúan la respuesta de los Estados Unidos a los ataques de 11 de septiembre, solamente 33% piensan que fue exagerada, mientras que 63% consideran que la respuesta fue justa (36%) o demasiado débil (27%). Estos aspectos nos llevan a la conclusión de que en general la población apoya las medidas tomadas por la administración de ir a la guerra, pero no están de acuerdo con la cantidad de recursos que se tuvo que invertir¹⁰⁸.

Sobre el terrorismo, entre las dos opciones que les han sido ofrecidas – responder a este peligro en el contexto más amplio de las sociedades de donde provienen los terroristas o encontrar y matar a los terroristas, 61% optó por el primer escenario, mientras que 33% optó por el segundo. Como la lección más importante después de los ataques de 2001, la mayoría (69%) considera que cooperar con otros países para enfrentar este tipo de peligros es lo más relevante. En el caso concreto de Afganistán, la mayoría piensa que fue la decisión justa el hecho de ir a la guerra (57%). 73% afirman que el número de tropas se tendría que reducir, pero entre los que eligen esta respuesta solamente 44% optarían por la retirada completa de las tropas, mientras que 29% desearían solo una disminución. La imagen general de la encuesta es que un 52% optaría de una manera u otra por que la guerra continúe (8% desearía un incremento del número de tropas, 15% lo mantendría y 29% lo disminuiría sin retirarlas completamente). A la pregunta si están de acuerdo con la política de Obama de fortalecer el ejército afgano mientras se están retirando las tropas estadounidenses y se está intentando negociar con los talibanes, un 69% están de acuerdo con estas medidas¹⁰⁹.

En el caso de Iraq, 49% consideran que la guerra no fue una buena opción, pero 48% piensan que esta guerra ayudó a enfrentar el terrorismo en general. A la pregunta si consideran que los Estados Unidos han encontrado pruebas suficientes sobre la colaboración entre Saddam Hussein y al Qaeda, 54% contestan que no, mientras que una minoría importante —38%— sigue pensando que las pruebas encontradas son suficientes. A una segunda pregunta sobre la

¹⁰⁸ UNIVERSITY of MARYLAND (2011), *The American Public on the 9/11 Decade. A Study of American Public Opinion*, (en línea: http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/11855/1/9-11Anniversary_Sep11_rpt.pdf).

¹⁰⁹ Ibid.

relación ente Iraq y al Qaeda, 46% piensan que Iraq ofreció ayuda importante a la organización terrorista (31%) o que estuvo directamente implicado en los ataques (15%), mientras que solo 44% opinan que algunos terroristas visitaron Iraq (31%) o que no hay ninguna conexión entre Iraq y al Qaeda (13%). Sobre las armas de destrucción masiva, los respondientes fueron preguntados primero si creen que los Estados Unidos encontraron armas en el territorio iraquí, pregunta a la cual un gran mayoría contestó que no (78%, con solamente el 16% afirmando lo contrario). A una segunda pregunta, los respondientes opinan en un porcentaje de 47% que Iraq tenía antes de la guerra armas de destrucción masiva (26%) o tenía un programa importe de armas de destrucción masiva (21%), mientras que 46% piensan que Iraq tenía algunos programas que podrían ser utilizados para la producción de armas (33%) o que Iraq no estaba implicado en ese tipo de actividades (13%). Todas estas repuestas están correlacionadas significativamente con la opinión sobre si la decisión de ir a la guerra fue correcta o no. En cuanto a si los Estados Unidos tendrían que mantener algunas tropas después de 2011 para ayudar a las autoridades iraquís a estabilizar la situación, las opiniones están divididas entre un 53% que afirma que todas las tropas tendrían que ser retiradas antes del final del 2011, mientras que 42% estarían dispuestos a mantener algunas tropas por un año más. Mientras que dos tercios piensan que matar a bin Laden debilitó al Qaeda, solamente un tercio piensa que la organización quedo significativamente debilitada¹¹⁰.

Sobre los musulmanes y el islamismo, aunque la imagen ha empeorado después de 9/11 en cuanto al islamismo (61% dieron una opinión negativa), la mayoría opina que el conflicto entre el islamismo y el Occidente es más de poder que de cultura, pero que es posible encontrar puntos comunes entre las dos partes. La imagen sobre el mundo árabe es sin embargo mejor, con un 53% afirmando que tiene una opinión muy (5%) o bastante (48%) favorable y un 41% contestando que tiene una opinión muy (11%) o bastante (30%) negativa. Como motivación de la falta de simpatía para los Estados Unidos en el mundo árabe, las principales razones mencionadas han sido la imagen negativa sobre los Estados Unidos o el apoyo estadounidense para Israel. Más que eso, la mayoría plaza las relaciones de los Estados Unidos con el mundo árabe entre los cinco temas prioritarios para la política exterior estadounidense o más (69%), con 43% afirmando que se encuentra entre los primeros cinco temas, 22% —entre los primeros tres y 4%— el tema más importante¹¹¹.

En cuanto a la primavera árabe, las opiniones están divididas entre percibir los movimientos como prueba del deseo de tener unos regímenes democráticos o como la lucha de grupos islamistas para obtener el poder, aunque hay más adeptos para la primera opción (33% comparado con 17%), con una

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

mayoría optando por ver los eventos como el resultado de una mezcla de ambos factores (45%). Solamente un tercio evalúa la nueva situación como un posible factor favorable para eventos similares a los de 11 de septiembre. La mayoría prefiere que un país se vuelva democrático aunque eso significa que se convierta en un oponente a las políticas estadounidenses. Las opiniones sobre los países en los cuales los gobiernos se han resistido al cambio—Siria, Arabia Saudí y Egipto— se han vuelto significativamente más negativas. Sin embargo, la mayoría piensa que los Estados Unidos no tienen que apoyar ni a los gobiernos, ni a los que protestan en Siria o en Yemen. Sobre Israel, la mayoría piensa que el conflicto con los palestinos está entre las cinco prioridades de los Estados Unidos, aunque también una mayoría piensa que no tendrían que apoyar ni a los palestinos, ni a los israelíes¹¹².

La conclusión que podríamos sacar después de haber analizado estos estudios es que la opinión pública estadounidense sigue estando muy preocupada por la seguridad nacional y que consideran en este sentido muy relevante poner atención a los conflictos del Oriente Próximo y Medio. Europa parece estar lejos de la realidad que puede preocupar a la opinión pública estadounidense.

Sobre la opinión pública europea, comparándola con las repuestas ofrecidas por los estadounidenses en la misma encuesta, se puede afirmar que está más dispuesta a cambiar su estilo de vida, a reducir el consumo de energía eléctrica o a cambiar el vehículo personal por un medio de transporte público, una bicicleta o caminar para poder prevenir de esta forma el deterioro del medio ambiente. A diferencia de los estadounidenses, estarían menos dispuestos a publicar sus opiniones al respecto o a dejarse influenciar a la hora de votar por un candidato por su posición en cuanto a las políticas de medio ambiente y también estarían menos dispuestos a pagar impuestos más altos si eso ayudaría a mejorar las cuestiones tanto relativas al medio, como a la pobreza (54% comparado con 58% y, respectivamente, 47% comparado con 56%)¹¹³.

Para profundizar en este análisis, se va a utilizar también el eurobarómetro de 2012 (estudio realizado en los 27 países miembros y los siete candidatos, con grupos de 1000 personas y un intervalo de confianza entre 1,9 y 3,1 puntos). A la pregunta sobre cuáles son las preocupaciones más importantes que tienen a nivel nacional, los europeos enumeran cuatro cuestiones económicas: el desempleo (46%), la situación económica (35%), los precios que están subiendo (24%) y la deuda pública (19%). A nivel europeo, la más preocupante es la situación económica (54%), seguida por las finanzas públicas (34%), el desempleo (32%) y la inflación (15%). La confianza en la Unión Europea ha disminuido comparado con 2011 y ahora se encuentra en el nivel más bajo que ha conocido (31%), mientras

¹¹² Ibid.

¹¹³ THE BRITISH COUNCIL, Op. cit.

que la confianza en los gobiernos y los parlamentos nacionales se encuentra en niveles muy similares (28%). La imagen de la Unión Europea es positiva para un 31% de los cuestionados, negativa para un 28% y neutral para un 39%, además de que un 52% apoya la moneda única europea¹¹⁴.

En cuanto al impacto de la crisis sobre el mercado laboral, 30% consideran que el punto de mayor impacto ya pasó, mientras que un 60% considera que lo peor está por llegar. El 63% opina que la Unión Europea tiene el poder y las herramientas adecuadas para defender los intereses económicos de Europa en el contexto de la economía internacional, pero que los países de la Unión Europea tienen que colaborar más como consecuencia de la crisis (84%). Lo que parece contradictorio en la encuesta realizada es que al mismo tiempo que un 51% afirma que no sienten que tienen una relación cercana con otros países de la Unión Europea, el 53% afirma que la Unión Europea se fortalecerá a largo plazo como consecuencia de la crisis. Para tomar medidas y enfrentar la crisis, un 21% de los cuestionados considera que la más adecuada es la Unión Europea y con el mismo porcentaje otra opción sería enfrentar los problemas a nivel nacional, mientras que la cooperación con los Estados Unidos se encuentran en la quinta posición con un 7%¹¹⁵.

En cuanto a la Agenda 2020, una gran mayoría apoya sus ideas. 78% de los europeos opinan que es importante ayudar a los pobres y a los excluidos social para que puedan jugar un papel activo en la sociedad, pero también modernizar los mercados laborales para aumentar el nivel de empleo (78% también). El 73% opina que es importante apoyar una economía que utiliza pocos recursos naturales y que produce menos gases con efecto invernadero. Se aprecia también que mejorar la eficacia energética con un 20% hasta 2020 es una meta que se puede cumplir (60%) y se evalúa de la misma manera el objetivo de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero con 20% hasta 2020 comparado con 1990 (55%). Mientras que el 40% opina que la Unión Europea está siguiendo la dirección correcta para salir de la crisis y para enfrentar los nuevos retos, el 31% piensa todo lo contrario¹¹⁶.

Esta imagen de la opinión pública europea nos demuestra que los dos lados del Atlántico tienen preocupaciones e intereses distintos. Mientras que para los estadounidenses la seguridad nacional sigue siendo la más importante, para los europeos las cuestiones económicas juegan el papel más relevante. Un punto común podría ser el medio ambiente, que aparece como preocupación para los dos públicos, aunque entienden responder a estos retos de manera distinta.

¹¹⁴ THE EUROPEAN COMMISSION (2012), *Standard eurobarometer 77. Public opinion in the European Union*, (en línea: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf).

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

V. Conclusiones

Las conclusiones a las cuales se puede llegar después de haber analizado tanto los documentos relevantes, como las estadísticas sobre las dos opiniones públicas se van a organizar en varios puntos. Por una parte se considera relevante detallar lo que supone el imaginario colectivo de los dos públicos y el papel que este puede jugar. En segundo lugar se van a hacer algunas consideraciones sobre la influencia que puede tener la cooperación transatlántica para el futuro de la Unión Europea. Un último punto van a ser las consideraciones finales que van a analizar las hipótesis que se han planteado al principio del trabajo.

A. El imaginario colectivo transatlántico

La realidad internacional nos demuestra que la relación transatlántica tiene alcances distintos dependiendo del campo de cooperación y que además no se pueden ignorar las características de las dos opiniones públicas. Las conclusiones a las cuales se puede llegar es que a la hora de establecer que influye en este alcance hay que tener en cuenta una complejidad de factores que juegan un papel importante, que se podrían reunir bajo lo que se puede llamar *el imaginario colectivo*, el resultado complejo de la influencia que tiene la opinión pública, la imagen que tienen los políticos sobre las preferencias del público y la realidad internacional. Se pueden considerar como los tres factores que se condicionan y deciden el contenido mismo de la cooperación transatlántica.

En cuanto al imaginario colectivo europeo, los problemas más importantes que preocupan a la opinión pública son de naturaleza económica y se relacionan con la actual crisis. Los estadounidenses parecen estar más preocupados por problemas internacionales como el terrorismo, el cambio climático o la pobreza y las desigualdades. Las preferencias por no ir a la guerra aunque se trate de defender la justicia, que a veces se pueden adaptar dependiendo de la situación y en este sentido la preferencia por una solución militar en Irán es un ejemplo, siguen diferenciando mucho al público europeo del público estadounidense. Aparte de eso, la imagen que

se tiene sobre las prioridades mundiales es también muy distinta: si para los europeos China puede ser un aliado, aunque no consideran que los países asiáticos son los más importantes en términos de prioridades geográficas para Europa y opinan que no comparten suficientes valores para cooperar, para los estadounidenses los países asiáticos son prioritarios, tienen los mismos valores y ven a China más en términos de peligro que de socio. El imaginario sobre el mapa mundial se puede concluir que es muy distinto y como ejemplo en este sentido se puede poner también el caso de los países musulmanes, de Afganistán e Iraq, con un público estadounidense propenso a seguir sosteniendo las intervenciones.

Si se toman en cuenta estas consideraciones es obvio que la cooperación transatlántica se va a ver claramente limitada. Por otra parte, no se puede ignorar tampoco el hecho de que incluso dentro de los públicos de cada actor las opiniones están muy divididas. Dentro de la Unión Europea se puede afirmar que este fenómeno es más presente como consecuencia de que se trata de una organización internacional en la cual los miembros siguen siendo estados soberanos. Se puede hablar de la «antigua Europa» y la «nueva Europa». La antigua Europa serían los países que fundaron la Unión y los países que adhirieron más tarde de Europa Occidental. La nueva Europa serían los países de Europa Central y del Este que son los últimos que fueron admitidos como miembros. Si para la antigua Europa lo más importante es mantener la identidad de la UE e ir desarrollando sus capacidades de manera independiente, teniendo en muchos casos opiniones públicas poco favorables a los Estados Unidos o a una cooperación transatlántica más desarrollada, para los nuevos miembros los problemas de seguridad y la memoria histórica de los regímenes políticos autoritarios convierten la seguridad en una prioridad y a los Estados Unidos en un posible socio importante. Se puede ir más allá de esta clasificación y se puede afirmar que incluso dentro de la opinión pública de la antigua Europa hay países que son más favorables a los Estados Unidos, como el Reino Unido e Irlanda, y otros menos, como Francia y Alemania.

Por otra parte, hay también puntos comunes en los cuales las dos opiniones públicas coinciden en que son prioritarios para sus respectivos países. En este sentido, el cambio climático, el terrorismo y las armas de destrucción masiva son los ejemplos más representativos. En el caso del cambio climático, es contradictoria la realidad internacional en la cual, aunque la opiniones públicas están de acuerdo que es un tema prioritario, los dos actores no logran llegar a un acuerdo sobre las mejores medidas a tomar.

La imagen que tienen los políticos sobre las preferencias del público, como el segundo componente del imaginario colectivo, es un factor clave a la hora de decidir el contenido de la cooperación transatlántica. Como se ha podido ver en la parte teórica, se contesta la influencia que tiene la opinión pública

en las relaciones internacionales, pero no cabe duda de que el siglo XXI por su naturaleza y la evolución tecnológica garantice una implicación mucho más activa de los ciudadanos en cuanto a las acciones que toman sus representantes incluso en política exterior. No es menos cierto el hecho de que a la hora de establecer el alcance de la cooperación con otro actor, los estados no pueden tener en cuenta más que la imagen sobre lo que se piensa que podría traer el apoyo público. No siempre se puede conocer la opinión del público y no siempre la opinión pública es constante en sus opciones y como consecuencia se trabaja más con lo que se podría llamar la imagen que se tiene sobre las preferencias del público y en este punto hay que admitir también la influencia personal de cada político a la hora de interpretar las señales que la opinión pública puede transmitir. Este sería un punto que podría constituir el tema de una futura investigación, en el presente trabajo no se ha desarrollado por no ser el punto de interés, pero es relevante mencionarlo en el cuadro complejo de los factores que influyen en la cooperación transatlántica.

Un último factor sería la realidad internacional con su influencia muy importante en la cooperación entre los actores internacionales en general y en la cooperación transatlántica en particular. El caso de Irán, la excepción en la cual los europeos opinaron que para prevenir que se convierta en una potencia nuclear se podría intervenir militarmente, demuestra que los principios generales, que son la base que defienden las opiniones públicas, se pueden adaptar dependiendo de la realidad internacional y de la inminencia y el peligro que ciertas situaciones pueden suponer. Tomando como otro ejemplo el de la crisis económica, se puede afirmar que su papel es contradictorio. Si por una parte hace que los europeos se concentren más en los problemas internos de la UE y de sus países, por otra parte aumenta la dependencia de los Estados Unidos y de manera paradójica hace que la cooperación transatlántica sea más importante. Precisamente desde este punto de vista se plantea el siguiente subcapítulo que habla del papel que puede jugar la cooperación transatlántica para el futuro de la Unión Europea.

Las conclusiones a las cuales se puede llegar después de este análisis son que los tres factores se condicionan, que tienen igual importancia y que a la hora de ver los resultados y el contenido de la cooperación transatlántica no hay que olvidar ninguno de ellos.

B. El futuro de la Unión Europea y el papel de la cooperación transatlántica

¿Cuál puede ser el papel de la relación transatlántica para el futuro de la Unión Europea? Europa es el producto de más de 60 años de construcción de un marco institucional y funcional común. Con sus éxitos y limitaciones,

la Unión Europea fue la garantía continental para la paz y la prosperidad de sus ciudadanos. Ser ciudadano europeo es hoy más que sólo un título, es un concepto concreto que otorga derechos y obligaciones, una realidad que hace 60 años habría parecido imposible.

Contestar a la pregunta si Europa se puede mejorar, si su futuro será la desaparición de lo que hoy se conoce como la Unión Europea o todo lo contrario, la construcción de un súper estado, es una tarea difícil. Es difícil imaginar que el trabajo de décadas de los que creen en Europa y en la oportunidad de crecer juntos puede ser destruido. Es cierto que las divisiones causadas por la actual crisis mundial entre las diferentes visiones nacionales son más pronunciadas que nunca. Pero no debemos olvidar que si después de una ruptura histórica tan grande como la Segunda Guerra Mundial la solución fue una Europa unida, de la misma manera la crisis económica puede encontrar sus soluciones y respuestas en un destino europeo común.

¿Cómo podemos mejorar este destino común europeo? Es el momento de avanzar en lo que estamos tratando de definir desde los años 90: una Europa unificada también desde un punto de vista político no sólo desde un punto de vista económico. Una Europa que pueda asumir más atributos de soberanía nacional y que puede idear respuestas a los problemas comunes. Es cierto que hemos hecho progresos en este sentido en los últimos años después del histórico Tratado de Lisboa, pero ya es la hora de un superestado, que aunque será una construcción frágil (teniendo en cuenta las grandes diferencias entre los Estados miembros) es la única solución que se puede prever. Para comenzar este proceso el punto de partida podría ser el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad, creando una comunidad más amplia con una dimensión euro – atlántica. De la misma manera que Europa ha encontrado en sus inicios un apoyo real en su socio transatlántico, para construir un continente políticamente unificado la apuesta puede ser la misma: colaborando con la OTAN, la Unión Europea debe reforzar su dimensión transatlántica. La interdependencia entre las dos comunidades es compleja e incluye dos áreas de suma importancia para Europa: la política y la seguridad, pero también la economía.

Esta es una solución que puede concretizarse en los años venideros y que puede servir como base de un proyecto más amplio, como una Europa unificada desde una perspectiva política, una Europa que puede pensar y actuar como un superestado.

C. Consideraciones finales

Después de haber analizado una serie de documentos y estadísticas que se han considerado más relevantes por ser más recientes, sin incluir otros docu-

mentos que podrían haber sido igualmente relevantes, pero que se han visto remplazados por otros documentos posteriores, para poder concluir se van a revisar las hipótesis que se han planteado al principio del trabajo.

Las hipótesis generales del trabajo hablan sobre el papel que tiene la opinión pública en la cooperación transatlántica y sobre los factores que pueden tener influencia. Las opciones de la opinión pública se ha visto que coinciden en gran parte con la realidad de la relación transatlántica. Lo que se ha propuesto como repuesta al papel que puede jugar la opinión pública en la cooperación transatlántica es un modelo más complejo que toma en cuenta aparte de la opinión pública, la imagen que los políticos tienen sobre la opinión pública y la realidad internacional o lo que se ha llamado *el imaginario colectivo*. Eso nos lleva a la conclusión de que la simple correlación entre la opinión pública y la cooperación transatlántica no es suficiente y que hay que tener en cuenta también otros factores.

Por otra parte, los factores que se ha considerado que pueden tener un papel importante a la hora de condicionar la opinión que tiene el público sobre la cooperación transatlántica han sido la edad y la educación. Si la edad parece una variable muy relevante solamente en el caso de los estadounidenses, donde los jóvenes son significativamente menos favorables a la cooperación transatlántica, la educación tiene una influencia distinta sobre los dos públicos. En el caso de los europeos, los que tienen más estudios son menos favorables a la cooperación transatlántica, mientras que en el caso de los estadounidenses, las personas con más educación son las que más consideran la cooperación transatlántica como un factor clave para su país. Otra variable que se ha comprobado que puede tener una influencia significativa ha sido la religión, que aunque no está presente entre las hipótesis iniciales del trabajo, parece tener un papel relevante si tomamos en cuenta que los musulmanes son significativamente menos favorables a la cooperación transatlántica que las otras religiones.

Por campos de cooperación, la primera hipótesis afirmaba que mientras que la cooperación económica transatlántica es cada vez más importante, se puede afirmar que la cooperación en materia de seguridad está perdiendo su contenido y su alcance si se tiene en cuenta la inexistencia de unas instituciones concretas encargadas del sector de la seguridad. De los documentos analizados se puede ver que la cooperación económica se está desarrollando cada vez más. Para la cooperación en materia de seguridad, es verdad que no hay instituciones similares al Consejo Económico y que se supone que la OTAN es la única que podría servir en este sentido, pero que no está alcanzando este objetivo por lo menos hasta ahora. Para poder decir desde una visión prospectiva cual es la manera más probable de evolución de la cosas, hay que tener en cuenta la mencionada distinción entre cooperación en mate-

ria de seguridad en asuntos militares y no militares. Como ya se ha visto, si para el ámbito militar el desarrollo de la cooperación es poco probable, para el ámbito no militar la cooperación seguirá siendo muy importante.

La segunda hipótesis dice que para adaptarse al nuevo contexto globalizado donde las amenazas ya no son las tradicionales, sino cada vez más difusas y más globales, la cooperación en materia de seguridad se tiene que replantear desde la perspectiva del poder blando. En este sentido se puede afirmar que la cooperación en materia de seguridad se está concentrando ya en materias no militares más que en asuntos militares. La evolución en este ámbito se podría ver también como una estrategia ya adaptada a las nuevas realidades internacionales.

La tercera hipótesis, que afirma que la creciente cooperación económica es una respuesta de los estados miembros de la Unión Europea y de los Estados Unidos para poder seguir siendo grandes potencias en el nuevo contexto cuando las potencias emergentes ganan cada vez más relevancia, se puede afirmar que se ve también comprobada por la cooperación cada vez más estrecha en este ámbito. Aunque es verdad que la crisis económica ha tenido sus efectos sobre esta relación, no es menos relevante tener en cuenta todas las iniciativas que se han llevado a cabo o que están en marcha y se finalizarán en el futuro cercano. Es difícil decir en qué medida la cooperación económica Estados Unidos – Unión Europea va a poder ser una respuesta eficaz frente a la nueva realidad internacional donde las potencias emergentes juegan un papel muy importante, pero las ventajas mutuas son un argumento suficiente para que esta cooperación se siga desarrollando.

Una relación compleja, que reúne dos de los actores más relevantes, que en el presente trabajo ha sido analizada desde el punto de vista de distintos ámbitos de cooperación y desde el punto de vista del papel de opinión pública, la cooperación Estados Unidos – Unión Europea va a seguir siendo un factor importante en la ecuación de poder de todos los actores internacionales. Esta cooperación tendrá que enfrentar retos relacionados a nuevos actores internacionales distintos de los tradicionales, una crisis económica prolongada y un deseo de los dos actores de desarrollar capacidades independientemente. Para poder fomentarla, estrategias que podrían ser adecuadas en el contexto actual podrían ser una diplomacia pública que pueda convencer al público de las ventajas que una colaboración más estrecha podría traer, de las similitudes culturales y de los peligros comunes que pueden enfrentar de manera más eficaz colaborando.

Bibliografía

Fuentes primarias

1. BRITISH COUNCIL (2008), *Talking transatlantic*, (en línea: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar08/BritCouncil_Mar08_rpt.pdf).
2. COMISIÓN EUROPEA (2006), *La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales*, (en línea: <http://www.eurunion.org/partner/euusrelations/EUUSGlobPartsEsp.pdf>).
3. CONSEJO EUROPEO (2010), *Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012 Conclusiones*, (en línea: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/116569.pdf).
4. CONSEJO EUROPEO (2012), *Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. Conclusiones*, (en línea: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf).
5. EUROPEAN COMMISSION (2012), *Standard eurobarometer 77. Public opinion in the European Union*, (en línea: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf).
6. EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS (2012), *European foreign policy scorecard 2012*, (en línea: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORE_CARD_2012_WEB.pdf).
7. GERMAN MARSHALL FUND of the United States (2010), *Transatlantic trends*, (en línea: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/tt2010_keyfindings.pdf).
8. GERMAN MARSHALL FUND of the United States (2011), *Transatlantic trends*, (en línea: http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf).
9. OBAMA, B. (2010), *National security strategy*, (en línea: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

10. OTAN (2010), *Active engagement, modern defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, (en línea: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf).

11. PARLAMENTO EUROPEO (2009), *Resolución A6-0114/2009*, (en línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSG-ML+REPORT+A6-2009-0114+0+DOC+PDF+V0//FR>).

12. PARLAMENTO EUROPEO (2011), *Las relaciones transatlánticas: Los Estados Unidos y Canadá*, (en línea: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.4.7.pdf).

13. UNIÓN EUROPEA (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*, (en línea: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>).

14. UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS (2011), *Joint Statement: US-EU Summit*, (en línea: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/joint-statement-us-eu-summit>).

15. UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS (2007), *Marco para avanzar en la integración económica transatlántica entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América*, (en línea: <http://www.descifrandolaglobalizacion.com/index.php/consejo-economico-transatlantcio/14-marco-para-avanzar-en-la-integracion-economica-transatlantica-entre-la-union-europea-y-los-estados-unidos-de-america>).

16. UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS (1995), *The New Transatlantic Agenda*, (en línea: <http://www.eurunion.org/partner/summit/summit9712/nta.htm>).

17. UNIVERSITY of MARYLAND (2011), *The American Public on the 9/11 Decade. A Study of American Public Opinion*, (en línea: http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/11855/1/9-11Anniversary_Sep11_rpt.pdf).

Fuentes secundarias

18. BARBÉ, E. (2005), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid, Editorial Los Libros de la Catarata.

19. BOMBERG, E. (2009), «Governance for sustainable development: The United States and the European Union compared», en SCHREURS, M., SELIN, H., y VANDEVEER, S. (coord.), *Transatlantic Environment and Energy Politics. Comparative and international perspectives*, Farnham, Ashgate, pp. 21-40.

20. BOYDELL, E. s.a., *An environment for integration? Climate change, sustainable development and Europe's external identity*, (en línea: http://eview.anu.edu.au/anuu/vol1_09/pdf/06.pdf).
21. COOLEY, C. (1966), *Social process*, Nueva York, Charles Scribner's Sons.
22. COTTS, C. (2005), *The revenge of Europe. NATO and the transatlantic relationship in the era of the European Union*, Alabama, Air University Press.
23. DANNREUTHER, R. y PETERSON, J. (2006), *Security strategy and transatlantic relations*, Nueva York, Routledge.
24. FERNÁNDEZ SOLA, N. y SMITH, M. (2009), *Perceptions and policy in transatlantic relations. Prospective visions from the US and Europe*, Nueva York, Routledge.
25. FOYLE, D. (1999), *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign policy*, Nueva York, Columbia University Press.
26. GARTNER, H. y CUTHBERTSON, I. (2005), *European security and transatlantic relations after 9/11 and the Iraq war*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
27. GURAZIU, R. (2008), *To what extent is foreign policy making affected by public opinion in a liberal democracy?*, (en línea: <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/To%20what%20extent%20is%20foreign%20policy%20making%20affected%20by%20public%20opinion.pdf>).
28. HALLENBERG, J. y KARLSSON, H. (2006), *Changing transatlantic security relations: Do the US, the EU and Russia form a new strategic triangle?*, Nueva York, Routledge.
29. IGLESIAS, M. (2010), *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica (ARI)*, (en línea: http://www.rea-linstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari25-2010).
30. ILGEN, T. (2006), *Hard power, soft power and the future of the transatlantic relations*, Hampshire, Ashgate Publishing Company.
31. KAGAN, R. (2002), "Power and Weakness", Hoover Publications, no. 113, (en línea: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7107>).
32. KALDOR, M. (2007), *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*, Cambridge, Polity Press.
33. Kant, I. (1985), *La Paz Perpetua*, Madrid, Editorial Tecno.
34. KEY, V. (1961), *Public Opinion and American Democracy*, Knopf.

35. KOTZIAS, N. y LIACOURAS, P. (2006), *EU-US relations. Repairing the transatlantic rift*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
36. LANSFORD, T. y TASHEV, B. (2005), *Old Europe, New Europe and the US. Renegotiating transatlantic security in the Post 9/11 Era*, Hampshire, Ashgate Publishing Company.
37. LIPPMANN, W. (1995), *Essays in the Public Philosophy*, 1st ed., Boston, Little Brown.
38. MEARSHEIMER, J. (2002), «Liberal Talk, Realist Thinking», *University of Chicago Magazine*, Vol. 94, No. 3, (en línea: <http://magazine.uchicago.edu/0202/features/>).
39. MORGENTHAU, H. (1999), *The future of diplomacy*, (en línea: www.mgimo.ru/filesserver/2004/kafedry/eng7/Future-of-Diplomacy.doc).
40. NIETO, A. s.a., *La Diplomacia Pública: Los Medios Informativos y la Cultura como Instrumentos de Política Exterior*, sin editorial, (en línea: http://www.diplomaticosescritores.org/revistas/20_9.htm).
41. PETERSON, J. y POLLACK, M. (2004), *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the twenty-first century*, Nueva York, Routledge.
42. POND, E. (2004), *Friendly fire. The near-death of the Transatlantic Alliance*, Washington, Brookings Institution Press.
43. REITER, D. y STAM, A. (2002), *Democracies at war*, Princeton University Press.
44. RESS, W. (2006), *Transatlantic-counter terrorism cooperation. The new imperative*, Nueva York, Routledge.
45. RYNNING, S. (2005), *NATO renewed. The power and purpose of the transatlantic cooperation*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
46. RUBIN, D. y VERHEUL, J. (2009), *American multiculturalism after 9/11*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
47. RUSSETT, B., STARR, H. y KINSELLA, D. (2000), *World Politics: The Menu for Choice*, Sixth ed., Boston, Bedford /St. Martin's.
48. STUART, S. (2008), *Media, Public Opinion and Foreign Policy*, Harvard, Press/Politics 8(1).
49. TOJE, A. (2008), *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the transatlantic bargain*, Nueva York, Routledge.
50. WITTKOPF, E. (1990), *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, NC, Duke University Press.

Páginas web

51. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482436/public-opinion>, consultado el 01.08.2012.

52. http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_es.htm, consultado el 11.05.2012.

53. <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/developmentaidreachesanhistorichighin2010>. Htm, consultado el 15.07.2012.

54. <http://www.state.gov/r/pa/index.htm>, consultado el 17.06.2012.

Anexos

Relaciones transatlánticas en 2010 y 2011

Liberalización del comercio y la cooperación en general	B B-
Reciprocidad sobre procedimientos en materia de visados con los Estados Unidos	C C-
Relación con los Estados Unidos en materias de terrorismo, información compartida y protección de datos	A B+
Comercio y disputas sobre inversión con los Estados Unidos	B- B-
Relación con los Estados Unidos sobre normas y estándares	B B-
Relación con los Estados Unidos en cuanto a la crisis euro	- B
Cooperación en materias de seguridad europea	C+ B-
Relación con los Estados Unidos sobre NATO, control de armamento y Rusia	C-/C C-
Relación con los Estados Unidos en los Balcanes	B+ B
Relación con los Estados Unidos en la operación de Libia	- B+
Cooperación sobre problemas regionales y globales	B- B
Relación con los Estados Unidos en la primavera árabe	- B+
Cooperación con los Estados Unidos sobre el proceso de paz del Medio Oriente	C C-
Relación con los Estados Unidos sobre Afganistán	C C
Relación con los Estados Unidos sobre Irán y la proliferación	A A-
Relación con los Estados Unidos sobre el cambio climático	B- B+ ¹¹⁷

¹¹⁷ THE EUROPEAN COUNCIL on FOREIGN RELATIONS, Op. cit.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA TEORÍA DEL "CRECIENTE CHÍ" A LA LUZ
DE LA PRIMAVERA ÁRABE EN EL MASHREK.
IRÁN, ARABIA SAUDÍ Y TURQUÍA:**

LUCHA POR LA HEGEMONÍA REGIONAL

HELENA FERNÁNDEZ LÓPEZ

Para Alicia (Lugo, 1930-2012)

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, deseo expresar mi más sincero agradecimiento al Teniente Coronel Francisco José Berenguer, analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos, por su desinteresada ayuda en este trabajo fin de máster, por sus acertadas sugerencias y las palabras de ánimo. Del mismo modo, quisiera agradecer al Capitán de corbeta, Francisco Martínez Vázquez, el apoyo brindado durante el módulo de Geoestrategia impartido en la Escuela Diplomática, en colaboración con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

La redacción de esta memoria y, en general, el seguimiento de todo el curso académico en la Escuela Diplomática, me ha permitido entrar en contacto con compañeros, y ahora ya amigos, a los que auguro un futuro de éxito: David, Tomoko, Giovanni, Iñaki, Mateo y Pepe. Mi gratitud por tantos momentos.

Quisiera también dar las gracias a mi familia, por su apoyo, y en especial a mi primo Leandro, por los consejos.

Por último, este trabajo no sería el mismo sin la paciencia, el buen humor y el cariño de Gabriel.

RESUMEN

La Primavera Árabe ha vuelto a poner de manifiesto la capacidad de algunos regímenes árabes de hacer uso de la movilización sectaria. La fórmula que más éxito está teniendo en los últimos años es la del "creciente chí" que, desde 2004, da cuenta del temor de ciertos gobiernos al papel creciente de Irán en Oriente Medio, que reclama ser considerado hegemón regional. Las revueltas iniciadas en 2010 en el Magreb y el Mashrek han vuelto a poner dicha teoría sobre la mesa, sirviendo de argumento para azuzar el miedo de una ciudadanía que cada vez parece menos dispuesta a dejarse impresionar por este tipo de discursos. Pero más allá de cualquier consideración confesional, lo que estos acontecimientos están mostrando es la lucha por la hegemonía entre dos actores clave en el enfrentamiento en Oriente Medio, Irán y Arabia Saudí, y una Turquía ascendente que aspira a convertirse en centro neurálgico del transporte de hidrocarburos y modelo de éxito por su combinación de islam y democracia multipartidista en las transiciones de los países árabes.

INTRODUCCIÓN

Como señala el historiador libanés George Corm¹, la instrumentalización de lo religioso es un veneno recurrente en Oriente Medio. Investigadores, observadores y periodistas han hecho uso a menudo de la cuestión confesional como si se tratara del pilar estructural del paisaje político y social de la región. Pero Oriente y Occidente se miran a través de prismas complejos que han sido puestos en evidencia por Edward Said en su célebre obra *Orientalismo*.

En esta línea de análisis de la región, a partir de 2004 se populariza un nuevo término, el de “creciente chí” que, en nuestra opinión, simplifica un vasto y heterogéneo panorama en el que sigue primando una competición geopolítica entre actores como Irán, Arabia Saudí y Turquía.

Las denominadas Primaveras Árabes han reactivado el debate. La existencia de un supuesto “espacio chí” constituido por Irán-Irak-Siria-Líbano (Hezbollah) se encontraría en entredicho. Siendo Damasco el principal aliado de un Teherán cada vez más aislado internacionalmente, la guerra civil siria y el vuelco que podría dar el régimen político con una salida de su presidente, Bachar al Assad, rompería una de las principales alianzas en dicho eje.

Sin embargo, creemos que los acontecimientos que han sacudido tanto el Magreb como el Mashrek han puesto en evidencia, una vez más, la tradicional competición por la hegemonía regional, más allá de cualquier cuestión de índole cultural o religiosa, donde el factor energético se revela crucial siendo Oriente Medio, como es, la reserva de hidrocarburos más importante del planeta. No por ello, los regímenes en el poder, confrontados a las protestas de la población, han dejado de hacer uso de la manipulación confesional con el objetivo de azuzar el miedo de sus ciudadanos, en los que a menudo ha calado el mensaje de la división sectaria.

Frente a Irán y a Arabia Saudí, dos potencias tradicionalmente enfrentadas en Oriente Medio que actualmente se oponen en Siria, la Primavera Árabe está

¹ CORM, G. (2007), *Le Proche-Orient éclaté: 1956-2007*, París, Ed. La Découverte.

dejando huellas en la política exterior de Ankara, basada en la divisa de “cero problemas con los vecinos”, mientras se postula como referencia de Islam y democracia para los nuevos regímenes no autoritarios de la región.

En este “nuevo gran juego”, ¿podrán Arabia Saudí e Irán presentarse como modelos en países en los que la opinión pública comienza a tener un peso importante? A su vez, ¿podrá Turquía seguir siendo un referente para las poblaciones árabes mientras se prolonga el conflicto sirio?

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera de ellas analizaremos el discurso sectario en Oriente Medio como una constante a lo largo de la historia de la región. Como parte del mismo, le prestaremos especial atención a los momentos clave a partir de los cuales se ha ido construyendo el discurso del “creciente chií” en el tiempo. Dentro de este apartado, haremos un repaso histórico de la configuración de las redes transnacionales chiíes en Oriente Medio, alteradas profundamente con la Revolución islámica en Irán en 1979.

En la segunda, sentaremos las bases de las características principales de la actual política exterior de tres poderes ascendentes en la región: Turquía, Irán y Arabia Saudí. Iremos viendo cómo el papel de Estados Unidos es clave en el enfrentamiento entre Teherán y Riad más allá de las consideraciones de índole confesional. Analizaremos como cierre de este apartado la nueva política exterior turca basada en alianzas pragmáticas con todos sus vecinos regionales.

Por último, en el tercer apartado entraremos de lleno en los fenómenos de la denominada Primavera Árabe y estudiaremos las repercusiones que la misma está teniendo en dichas políticas.

PARTE 1:

EL DISCURSO SECTARIO EN ORIENTE MEDIO

El nacimiento y formación del discurso del “creciente chí”

La supuesta vuelta de la cuestión religiosa o confesional en la psicología de los pueblos ha marcado el panorama internacional en las últimas décadas y ha sido un tema recurrente de la literatura académica y del periodismo². Así lo pone de manifiesto la recrudescencia de los conflictos atribuidos a problemas étnicos o religiosos. Como si, desde la caída del Muro de Berlín, lo que se hubiera levantado fuera la muralla de las identidades.

Oriente Medio³ no escapa a esta generalización. Cuna de las tres religiones monoteístas y de las grandes civilizaciones antiguas que han marcado la cultura europea, pero también la propia, ha ejercido desde siempre una considerable fascinación exótica y geopolítica en Occidente.

Desde el siglo XIX (el de la expansión colonial europea) ha sido un modelo perfecto de las nuevas puestas en escena identitarias que el mundo del enfrentamiento bipolar en su ocaso ha hecho resurgir. El conflicto palestino-israelí, la dinámica de los movimientos islamistas, la guerra en Líbano, la desafortunada expedición de Irak contra Irán primero y luego Kuwait, los atentados del 11 de septiembre seguidos de la invasión estadounidense de Irak en 2003, y actualmente la denominada Primavera Árabe, son acontecimientos históricos de una gran trascendencia que a menudo los medios de comunicación, e incluso a veces los trabajos académicos, han explicado pecando en exceso de simplificación y

² Ibid. Op. cit., pp14-15.

³ Teniendo en cuenta lo problemático de la denominación de esta región, hemos optado por mantener a lo largo de estas páginas el término de Oriente Medio. Dicho término engloba a países musulmanes no árabes, como Turquía e Irán, que tienen un papel predominante en nuestro análisis. Ver: PEREIRA, JC. (2008), *Diccionario de Relaciones Internacionales y política exterior*, Barcelona, Ed. Ariel.

haciendo hincapié en la cuestión confesional⁴. Así, numerosos episodios de la historia de Oriente Medio, desde la aparición del Islam, se han interpretado en base al conflicto entre las dos filosofías sociales y políticas que las dos grandes comunidades musulmanas, la suní y la chií, han desarrollado.

El término “creciente chií”, cuyo discurso narrativo se ha conformado a partir de la Revolución islámica en Irán de 1979, tampoco escapa a este esquema reductor. A día de hoy, muchos especialistas denuncian que se trata de una “construcción cómoda y seductora”⁵, que no refleja la complejidad de lo que más acertadamente podríamos denominar “mundos chiíes”. Este amplio y heterogéneo espectro engloba un *continuum* geográfico desde Afganistán hasta el Mediterráneo, coincidiendo muchas veces con zonas de elevada producción de petróleo y de gas⁶. Saliéndonos del mapa de Oriente Medio, estos “mundos chiíes” se reparten por lugares tan dispersos como África, China y las diásporas musulmanas de todo el continente.

Pero, ¿a qué hace referencia el término “creciente chií”⁷? ¿Qué realidades engloba? Más allá de la manipulación del discurso por parte de algunos actores, y basándose en el uso que del mismo hacen tanto los políticos como los medios de comunicación, es conveniente hacer un estudio de su auténtica “dimensión”⁸ así como de las intenciones geopolíticas que se esconden detrás del mismo.

La expresión de “arco”, “creciente” o “despertar chií” se constituye a partir de dos momentos del siglo XX: en la década de los 80 (revolución iraní y creación de la milicia chií libanesa Hezbolá)⁹, y en los primeros años del siglo XXI, con el final del régimen baasista en Irak y la popular entrevista en 2004 del rey Abdalá II de Jordania al *Washington Post*.

En el siguiente mapa vemos la configuración gráfica del “creciente”:

⁴ Así ha ocurrido, por ejemplo, con la mayor parte de los análisis acerca de la Primavera de Manama (Bahréin). La cuestión confesional (mayoría chií gobernada por una minoría suní) primaba por encima de la problemática social y económica.

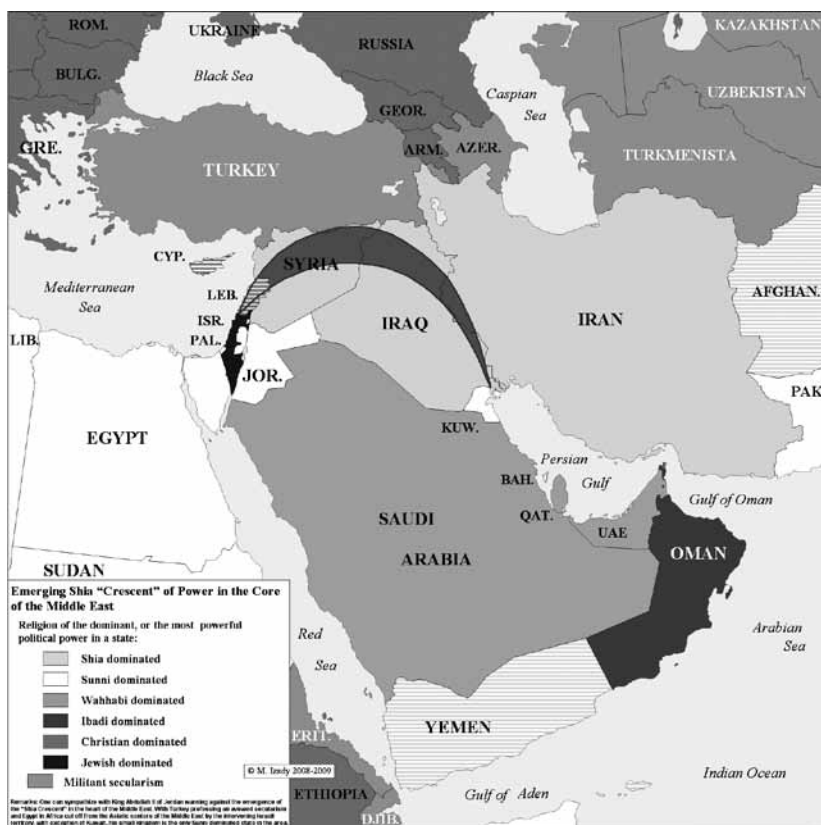
⁵ MERVIN, S. (2007), “Introduction”, en MERVIN, S. (comp.), *Les mondes chiites et l'Iran*, Beirut, Ed. Karthala et IFPO, pp. 9-29.

⁶ THUAL, F. (2007), “Le croissant chiite: slogan, mythe ou réalité?”, *Herodote*, n° 124, pp.107-117.

⁷ En árabe al-Hilal ash-Shi'i.

⁸ DUMONT, GF. (2009), “L'Iran et le croissant chiite: mythes, réalités et prospective”, *La revue géopolitique*, (en línea en: <http://www.diploweb.com/L-Iran-et-le-croissant-chiite.html>)

⁹ Pese a que la expresión de “creciente chií” se populariza en el siglo XXI, el investigador Michel Seurat hace ya referencia, a principios de los 80, a la influencia iraní “construyendo un eje estratégico chií que corta Oriente Medio de oeste a este: Líbano, Siria, Irak e Irán” en SEURAT, M. (1989, reedición 2012), *L'Etat de barbarie*, Paris, Ed. Seuil, p.332.



Fuente: www.gulf2000.columbia.edu

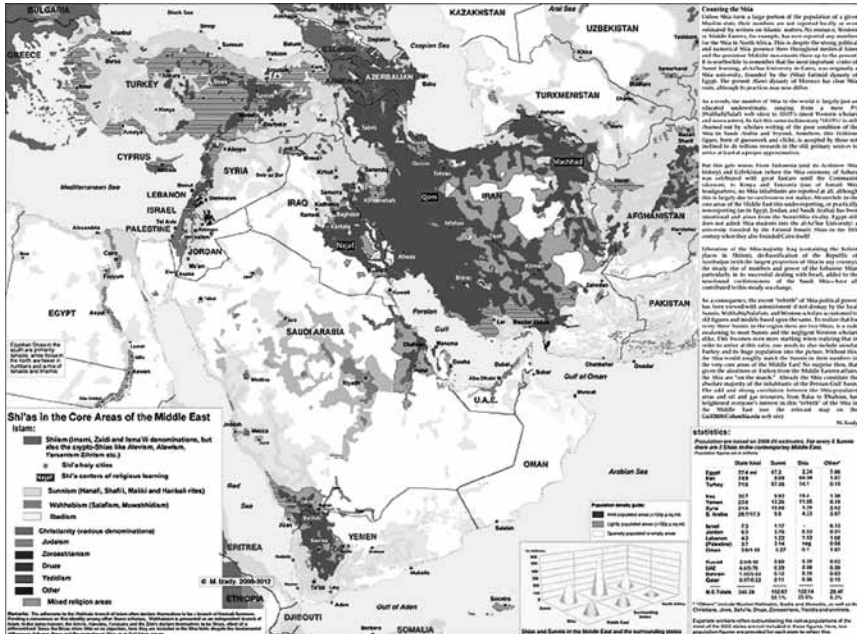
Vamos a repasar brevemente estos momentos clave para entender la popularización del término:

Los años 80 en Oriente Medio se inician con la Revolución islámica en Irán, donde el chiismo duodecimano es religión de Estado desde el siglo XVI. Peso pesado demográfico y con una identidad cultural diferente frente a un mundo árabe y turco mayoritariamente suní, Irán ocupa un lugar central en el universo chií. Sin embargo, la revolución liderada por el ayatolá *Seyyed* Ruhollah Musavi Jomeini (1902-1989) nunca se ha centrado en definirse a sí misma como chií, sino como la vanguardia de la *umma* de la que forman parte todos los musulmanes¹⁰.

Desde 1980, el acontecimiento revolucionario acarrea una proliferación de los discursos basados en las tensiones sectarias entre suníes y chiíes en el mundo musulmán. La pertenencia confesional se politiza y a menudo es percibida como un factor geoestratégico (“persas —chiíes— contra árabes —suníes—”, por ejemplo).

¹⁰ ROY, O. (2007), “L’impact de la révolution iranienne au Moyen-Orient”, en MERVIN, S. (comp.), *Les mondes chiïtes et l’Iran*, Beirut, Ed. Karthala et IFPO, pp. 29-43.

A partir de la instauración del régimen teocrático en Teherán, la idea de un Irán revolucionario capaz de manipular a las minorías en Oriente Medio, comienza a tomar forma. El siguiente mapa ilustra la distribución de los chiíes en la región:



Fuente: www.gulf2000.columbia.edu

El año 1982 marca otro paso decisivo en la configuración del discurso del “creciente chií”. Es entonces cuando se configura en Líbano el Partido de Dios, (Hezbollah). Desde finales de 1979, miembros del cuerpo de los Guardianes de la Revolución (la guardia pretoriana del régimen o *Pasdarans*) contribuirán a la conformación, a partir de la milicia Amal —el “Movimiento de los Desheredados” que había creado en 1975 Mussa Sadr¹¹ (1929-1978)— del llamado Amal islámico que, junto con la contribución de otros grupúsculos chiíes, dará lugar a Hezbollah.

Aunque el objetivo inicial del Partido Dios fue el de extender la revolución iraní y crear un Estado islámico en Líbano, en la actualidad es un actor político integrado en el complejo panorama libanés, caracterizado por la multifuncionalidad del mismo. No por ello deja de ser, como veremos al analizar la política exterior iraní, el único ejemplo de intervención político-militar directa de la República de Irán apoyándose en el factor local chií¹².

¹¹ Filósofo y líder religioso chií nacido en Irán, pero con residencia en Líbano hasta su desaparición. En 1974 fundó el “Movimiento de los Desheredados” para luchar contra la pobreza y la exclusión de las grandes masas chiíes del país, por un gobierno monopolizado por cristianos y musulmanes suníes.

¹² LOUËR, L. (2008), *Chiisme et politique au Moyen-orient*, París, Ed. Perrin. Op. cit., p.157

Desde el triunfo de la Revolución iraní, y ante la aparición de nuevos actores, como Hezbolá, las monarquías del Golfo temen una agrupación, bajo la égida de Irán, de las zonas petroleras del norte del Golfo, pobladas mayormente por chiíes.

Desde la explosión de la renta petrolera en 1973, Arabia Saudí se había impuesto como "árbitro del mundo árabe"¹³, apoyándose en su capacidad financiera y las generosas ayudas que puede brindar. Desde entonces, los países petroleros del Golfo llevan a cabo campañas muy activas de promoción de la identidad islámica financiando fundaciones, institutos islámicos, construyendo nuevas mezquitas, etc. De esta forma, la ideología islámica se pone al servicio de un anticomunismo activo, animado por el principal aliado de Riad en la región, EEUU, y destinado a propiciar la retirada de la URSS en Oriente Medio¹⁴.

Sí es cierto que existe una gran interconexión entre los movimientos chiíes en Oriente Medio, pero consideramos, siguiendo lo apuntado por algunos autores¹⁵, que esto se debe en buena parte a la propia historia del Irán pre-revolucionario y a la instalación de clérigos en las ciudades iraquíes de Najaf y Kerbala cuando son expulsados del país¹⁶, y no tanto al papel jugado por el Irán islamista como supuesto elemento aglutinador de los creyentes. Con la instauración de la República islámica, más que una absorción de los movimientos chiíes por Teherán, lo que se da es una fractura entre esos mismos movimientos¹⁷.

Una fractura que se evidencia en lo religioso, pero también en lo político, especialmente desde la guerra Irán-Irak (1980-1988). El conflicto que enfrenta a ambos países pone en evidencia que no existe ninguna solidaridad de los soldados iraquíes (chiíes muchos de ellos) con sus correligionarios iraníes. Desde el punto de vista religioso, son muchos los ulemas que ponen en entredicho la autoridad religiosa de Jomeini y, desde 1989, la de su sucesor ayatolá *Seyyed Alí Hoseiní Jameneí*. Los shirazistas (*shiraziyyin*)¹⁸ llegan a calificar el *velayat al-faqih*¹⁹ como una dictadura contraria al Islam.

¹³ CORM, G., Op. cit., p.32

¹⁴ Ibid. Op. cit., p.34

¹⁵ Especialmente Louër, L.

¹⁶ En la primera mitad del siglo XVIII, muchos ulemas se exilian en Mesopotamia y el subcontinente indio.

¹⁷ Ibid. Op. cit., p.164

¹⁸ Seguidores del pensamiento del iraquí Mohamed al-Shirazi (1926-2001), quien muy joven se declara marja para imponer su autoridad religiosa en una institución gerontocrática, la marja'iyya, en la que solo los septuagenarios son considerados como candidatos legítimos. Antes que Jomeini, al-Shirazi considera que la mejor manera de luchar contra la secularización es implicarse en el terreno político, y formula una doctrina de gobierno por el clero. Pero a diferencia del líder de la revolución iraní, el iraquí considera que el Estado islámico tiene que ser gobernado por un colegio que reúna al conjunto de los marja y no por el Guía Supremo en exclusividad.

¹⁹ Según esta doctrina, el Guía de la Revolución acumula los principales poderes.

Mientras los denominados pragmáticos pretenden llevar a cabo una diplomacia de influencia que permita una coexistencia pacífica con los Estados vecinos (la exportación de la Revolución ya no forma parte de las prioridades del gobierno iraní, si bien es defendida por algunos sectores), el ala más radical, representado especialmente por los *shirazistas*, considera que la revolución es solo una etapa, y que el objetivo del régimen está en acabar con los poderes impíos que oprimen a los chiíes en la región²⁰. La victoria de los pragmáticos, y la prioridad de integrar a Irán en la comunidad internacional, queda en evidencia con el apoyo que Teherán brinda a la coalición occidental tras la invasión iraquí de Kuwait, que dará lugar a la primera Guerra del Golfo (1990-1991).

Será precisamente la segunda Guerra del Golfo (2003-2011), y la caída del régimen de Saddam Hussein, la que marque una nueva etapa en la constitución del discurso del “creciente chií”.

A partir de 2004, el término pasa a ocupar un lugar central en las investigaciones sobre la región y en los medios de comunicación, ayudando estos últimos a la popularización de su uso. En diciembre de ese año, el rey Abdalá II de Jordania, en una célebre entrevista al *The Washington Post*²¹, utilizaba el término “creciente chií” definiéndolo como una “amenaza” que dividiría el mundo árabe y musulmán en un momento en que la intervención estadounidense en Irak y la caída del régimen de Saddam Hussein habían provocado un cambio radical de la situación de Oriente Medio. Así, Bagdad pasaría a formar parte de ese “arco chií” que quedaría constituido por Teherán-Bagdad-Damasco-Beirut (Hezbollah)²².

A las declaraciones del monarca hachemí le siguen, dos años después, las de Hosni Mubarak. En una entrevista a la cadena *Al Arabiya*, que pertenece a la compañía de telecomunicaciones Middle East Broadcasting Center, propiedad de Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, el ex presidente egipcio afirmó que los “chiíes en la región son principalmente leales a Irán y no a sus propios Estados”. En el mismo año, un ex consejero del gobierno del monarca saudí sentenció que Riad tenía la “responsabilidad religiosa” de intervenir en Irak porque el país era la “cuna del Islam y el líder de facto de la comunidad mundial suní”²³.

Con las declaraciones del monarca jordano y sus homólogos, a la que siguieron publicaciones de artículos en prestigiosas revistas como *Foreign Affairs*

²⁰ Ibid. Op. cit., p.77

²¹ WRIGHT, R. & BAKER, P., “Iraq, Jordan See Threat to Election From Iran” en *The Washington Post*, 8/12/2004 (en línea en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A43980-2004Dec7.html>)

²² Muchos analistas consideran además que la validez de este eje y su esencia ‘chií’ se ponen claramente en entredicho porque no quedaría completo sin la inclusión en el mismo de Hamás, milicia palestina suní. Por eso prefieren hablar de un “frente de rechazo” frente a Israel.

²³ OBAID, N., “Stepping into Iraq” en *The Washington Post*, 29/11/2006 (en línea en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/28/AR2006112801277.html>)

dando por bueno de algún modo esa teoría²⁴, muchos observadores concluyeron que, más allá del éxito de la fórmula o de su validez empírica, se estaba dando un toque de atención a la política estadounidense en la región, que había facilitado el acceso al poder de los movimientos islamistas chiíes²⁵ en Irak, en detrimento del poder regional ejercido hasta el momento por los regímenes suníes.

En 2006, la llamada “guerra de los 33 días” que enfrentó al ejército israelí con Hezbolá incrementaba todavía más la percepción popular en Oriente Medio de una ‘victoria’ del Partido de Dios y por ende de Irán²⁶, fortaleciendo ese supuesto “arco chií” mediorientales. Meses después, el primer ministro británico hablaba de la necesidad de formar un “creciente suní”, evocando así el empeño de Washington y Londres de hacer frente al eje Teherán-Damasco-Hezbolá²⁷, cuyos frutos amargos se harían ya sentir en Irak y Líbano. Algunos investigadores se plantearon entonces la cuestión de si Israel entraría en este “creciente”, ya que su enfrentamiento con Irán lo acercaría al campo moderado suní²⁸.

Las comunicaciones diplomáticas estadounidenses filtradas en el escándalo WikiLeaks echaron más leña al fuego²⁹. Según el *The New York Times*, uno de los seis diarios internacionales que recibió por adelantado los documentos, el rey Abdulá de Arabia Saudí habría implorado a Washington que se “cortara la cabeza de la serpiente” iraní mientras aún se estaba a tiempo. Por su parte, otro telegrama señala cómo el emir de Bahrein, donde EEUU mantiene la base de su V Flota, insistió en que el programa nuclear iraní debía de ser detenido. Unas declaraciones que pondrían de nuevo en evidencia que el “creciente chií” es una “invención mítica reactivada en los últimos años por los regímenes suníes occidentales”³⁰.

Las denominadas Primaveras Árabes han revivido el temor de dichos regímenes a ver a un Irán cada vez más fuerte, especialmente en sus propios “patios traseros”, por lo que han vuelto a hacer uso de un discurso narrativo confesional.

²⁴ Uno de los artículos más famosos es el publicado en 2006 por Vali Nasr con el título *When Shiites Rise*, en el que se afirma que la administración Bush había favorecido la llegada de los chiíes al poder, desequilibrando la balanza sectaria en Irak, y en el resto de Oriente Medio.

²⁵ Los chiíes en Irak representan alrededor del 55% de la población.

²⁶ http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4794363.stm

²⁷ Si bien es cierto que existe desde la Revolución islámica en Irán una alianza estratégica entre el régimen teocrático y Damasco, considerar que el de Siria es un régimen “chií” sería caer en una “trampa confesional”. Ver BOISSIÈRE, T., “Les limites d’une approche confessionnelle de la crise syrienne”, *Libération*, 12/6/2012 (en línea en: http://www.liberation.fr/monde/2012/06/12/les-limites-d-une-approche-confessionnelle-de-la-crise-syrienne_825807)

²⁸ FEKI, M. (2006) “Une géopolitique des croissants”. Ver en línea en su blog: www.masrifeki.com.

²⁹ <http://www.lavanguardia.com/internacional/noticias/20101128/54077636899/arabia-saudi-y-los-paises-arabes-exhortaron-a-ee.uu.-a-destruir-el-programa-nuclear-irani.html>

³⁰ THUAL, F (2008), “Géopolitique du conflit” en YANN, R., DJENANE, K., AMIR-MOEZZI, M., LAFITTE, S., FILIU, JP., (comp.), *Sunites, chiites: histoire d’une fracture*, *Le monde des religions*, n.º 31, (en línea: <http://www.lemondedesreligions.fr/archives/2008/09/01/sunnites-chiites,9516803.php>)

Eso fue precisamente lo que hicieron para combatir las protestas que tuvieron lugar en Bahreín, donde se encuentran actualmente las implantaciones de población chií (70% de la población bahreiní) más antiguas, junto a las de Líbano y Arabia Saudí³¹, de la región. Pese a que los investigadores vienen señalando que la “cuestión bahreiní”, y las protestas que cada cierto tiempo se dan contra el poder político se deben principalmente a un malestar económico y social, cuyo centro es el paro masivo en el país desde los años 90, y no tanto a una cuestión confesional³², los países del Golfo no han dudado en acusar a Irán de estar detrás de las revueltas, aprovechando el impulso de las manifestaciones en otros países árabes³³.

Sin hacer referencia explícita al “creciente chií”, pero con un claro contenido de división confesional, el primer ministro turco, Recep Tayip Erdogan, alertaba, con motivo de una conferencia sobre la cuestión religiosa³⁴ celebrada en el mes de septiembre en Turquía, que el conflicto sirio iniciado en marzo de 2011 es un “nuevo Kerbala”. Hacía uso así de uno de los principales símbolos de los chiíes: el martirio de Hussein, nieto del profeta Mahoma, en la batalla de 680, que se desarrolló en esa ciudad iraquí y que los fieles chiíes reviven a través ritos públicos, representaciones teatrales, procesiones y flagelaciones que han dado la vuelta al mundo gracias a las televisiones por satélite.

La instrumentalización de la cuestión religiosa

No es objeto de este estudio hablar del origen histórico de suníes y chiíes³⁵ (término procedente de la expresión *chía Alí*, partido o facción de Alí, primo y yerno del Profeta y cuyos seguidores, a la muerte de éste, consideraron único sucesor) ni de la constitución de las dos grandes comunidades del Islam³⁶. En cuando a la instrumentalización de la cuestión religiosa por el poder político, la

³¹ LOUËR, L., (2009) Op. cit., p.37

³² LOUËR, L., (2011), “Le Bahrein, maillon faible du Golfe”, CERI-CNRS, París, (en línea: http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2011/septembre/art_ll.pdf)

³³ ESPINOSA, A., “Los países del Golfo advierten a Irán de que no se inmiscuya en Bahreín” en *El País*, 14/5/2012 (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/14/actualidad/1337018435_959669.html)

³⁴ La conferencia internacional que se celebró en Turquía en septiembre de 2012 llevaba por título “Primavera árabe y Paz en el nuevo Oriente Medio: perspectivas cristianas y musulmanas”.

³⁵ Para ello recomendamos, por su sencillez y claridad, la monografía del CESEDEN (2007) y concretamente su capítulo “La situación de seguridad en Irán: Repercusión en Oriente Medio y el Golfo Pérsico” en VV.AA (comp.) *La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial*, Monografía del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 93.

³⁶ En 2010 hay 1.600 millones de musulmanes en el mundo, un 14% de los creyentes es chií, es decir, entre 140-150 millones. Entre el 80-90% forma parte del chiismo duodecimano: los que consideran que la sucesión del Profeta fue asegurada por doce Imames hasta la ocultación (*gahyba*) del doceavo. El 10-20% restante de los creyentes se reparte entre Ismaelitas, zaiditas y sectas minoritarias como los drusos o los alauitas en Levante.

historia mediterránea presenta abundantes ejemplos de este tipo de manipulación³⁷: la ortodoxia utilizada por los zares en su expansión hacia los Balcanes y el Oriente, la defensa de los “maronitas libaneses” y de los cristianos de Oriente por Francia, etc.³⁸.

Nuestro objetivo con este trabajo es poner de manifiesto que sobrevalorar el rol geopolítico del factor religioso resulta erróneo, igual que infravalorarlo, especialmente cuando minorías religiosas se encuentran concentradas en regiones sensibles desde un punto de vista geopolítico. Los kurdos iraquíes y los chiíes árabes del Golfo están sobre todo presentes en las regiones petroleras; los chiíes libaneses en la frontera de Israel. Este azar de la implantación geográfica de las minorías religiosas acrecienta su impacto geopolítico³⁹.

Sin embargo, la obsesión de las petromonarquías y sus aliados regionales y occidentales por la “cuestión chif” es una trampa. Como señalan desde el *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, la opinión pública de los países árabes no comparte los temores de sus líderes⁴⁰. La auténtica línea divisoria se encuentra en la actitud que Riad y Teherán adoptan frente a EEUU, así como la propia búsqueda del liderazgo regional. A ello se suma los desafíos económicos, especialmente petroleros, que Riad activa regularmente.

Por último, nos gustaría matizar que no hay que olvidar que las sociedades árabes —y por lo tanto los “mundos musulmanes” que conviven en su interior— son sociedades “segmentadas”⁴¹, es decir, sociedades donde la industrialización masiva no ha producido un efecto homogeneizador en una población todavía permeable a las tradiciones de linaje (vinculación a un grupo familiar importante), regionales, o a ciertas especificidades religiosas, étnicas o lingüísticas. En ausencia de Estados nacionales fuertes como los que existen en Europa, no se puede negar el peso del *comunitarismo* en Oriente Medio. Las estructuras políticas otomanas que han gestionado Oriente Próximo durante cuatro siglos lo han fortificado⁴². El sistema de los *millet* consagra la diferencia del estatus jurídico entre musulmanes y no musulmanes, por ejemplo, en el propio Imperio⁴³. Desde mediados del siglo XIX, sin embargo, el sistema evoluciona, creando tensiones, cambios considerables en las elites y las condiciones socioeconómicas. La colo-

³⁷ KHADER, B. (2001), “La religión como factor geopolítico en el espacio mediterráneo”, WebIslam (en línea en: http://www.webislam.com/articulos/18739-la_religion_como_factor_geopolitico_en_el_espacio_mediterraneo.html)

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ SHAHZAD, A., “Comment l’opposition chiites-sunnites joue sur la crise syrienne” en *Le Monde*, 21/8/2012 (en línea en: http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/08/21/pourquoi-l-opposition-chiites-sunnites-structure-la-geopolitique-du-monde-musulman_1748286_3218.html)

⁴¹ CORM, G. (2007) Op. cit., p.227

⁴² CORM, G. (2007) Op. cit., p.184

⁴³ Ibid.

nización europea, el juego de influencias geopolíticas de las grandes potencias, el final del Imperio otomano, la aparición de nuevos Estados, la descolonización y la sucesión de revoluciones, incluida la Primavera Árabe, han modificado la fisonomía de la región y de sus sociedades.

PARTE 2:

LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA

Irán-Arabia Saudí: ¿la nueva Guerra fría?

La tensión entre Arabia Saudí y el Irán post-revolucionario es una de las constantes más evidentes en la región del Golfo Pérsico y, por ende, debido a la importancia estratégica de la misma, de todo Oriente Medio.

Superficialmente, la población mayoritaria de ambos países forma parte de ramificaciones opuestas del Islam (suníes y chiíes) y representa mayorías étnicas distintas (árabes y persas, fundamentalmente). Situados cara a cara en una región geográfica clave, bisagra y nexo de unión entre las dos grandes zonas mercantiles y marítimas de la antigüedad, el Mediterráneo y el Índico, la rivalidad entre estos dos actores queda patente, por ejemplo, en la simbólica contienda en la denominación del Golfo: Pérsico o arábigo Pérsico, atendiendo a la adscripción étnico-cultural o sociopolítica de quien la utiliza.

Representantes de dos maneras opuestas de concebir el Islam y de dos visiones del mundo divergentes, ambos países configuran a partir de estas representaciones sus respectivas zonas de influencia. Irán se quiere erigir como líder de la resistencia frente a EEUU, y Arabia Saudí como mediador en el mundo musulmán. Ambos están, además, tentados por la disuasión nuclear, lo que amplifica esta rivalidad dentro de ese concepto de enfrentamiento bipolar.

Sin embargo, más que de una bipolaridad frontal, tanto Riad como Teherán ejercen de polos de atracción capitaneando redes tanto simbólicas (principalmente religiosas) como materiales (vinculadas con la rivalidad energética entre ambos).

Un actor clave en la contienda: EEUU en el Golfo

La consagración internacional de la estrecha alianza entre EEUU y Arabia Saudí tendrá lugar con el famoso encuentro de 1945, en un crucero en el Mar Rojo, entre el presidente Franklin D. Roosevelt (1882-1945) y el emir Abdel Aziz (1876-1953), padre del rey Faysal (1906-1975). Durante esta entrevista, EEUU obtendrá la extensión, de hasta un millón y medio de kilómetros cuadrados, de las concesiones petroleras del consorcio de sociedades estadounidenses operando en Arabia Saudí⁴⁴. Se sella así una sólida relación, que ya en 1943 el propio Roosevelt había resumido en una sentencia letal: “la defensa de Arabia Saudí es vital para la defensa de EEUU”.

En un primer momento, tanto Irán como Arabia Saudí fueron pilares básicos de la estructura de seguridad de Estados Unidos en la región. En los años 70, Washington elabora la estrategia de los dos pilares, con el objetivo de que tanto el Irán del Sha de Persia como la Arabia Saudí de Faysal, el tercer hijo del fundador del Reino, se hiciesen cargo de la seguridad regional. Irán, por su tamaño demográfico y sus capacidades militares —por aquel entonces más importantes que las de Riad— tenía un papel central en materia de seguridad en la región⁴⁵. Pero la revolución iraní cambiará radicalmente la situación, trastocando los planes de Washington, que basa desde entonces la columna vertebral de su seguridad (energética sobre todo) en su histórica alianza con Riad, con el trasfondo de su relación con Israel.

La llamada “Doctrina Carter” estipuló que cualquier movimiento por parte de un poder hostil —y el Irán jomeinista lo era— con la intención de ganar un mayor control en la región del Golfo Pérsico, sería considerado como un ataque contra los intereses vitales de Estados Unidos⁴⁶. El “corolario Reagan” a dicha doctrina, anunciado en 1981 en el contexto de la guerra Irán-Irak, establecía que Washington intervendría militarmente para defender Arabia Saudí ante cualquier amenaza, lejana o cercana⁴⁷.

A partir de este momento, la alianza entre Riad y Washington se volverá más estrecha. Las razones, como hemos visto, son muchas: por un lado, el consorcio de sociedades petroleras operando en Arabia Saudí, que constituirá para el país un importante centro de modernización y de prosperidad⁴⁸; por otro, la cuestión de la seguridad mutua, que será clave para entender esta relación. Tampoco hay

⁴⁴ CORM, G. (2007), *Op. cit.*, p.327.

⁴⁵ DJALILI MOHAMMAD, R. & KELLNER T. (2012), “Politique Régionale de l’Iran: potentialités, défis et incertitudes”, Geneva Papers-Research Series, n.º 6.

⁴⁶ MESA DELMONTE, L. (2002), “EEUU en el Golfo: Bases militares y sujeción política”, *Nación árabe*, n.º 47, pp.75-83.

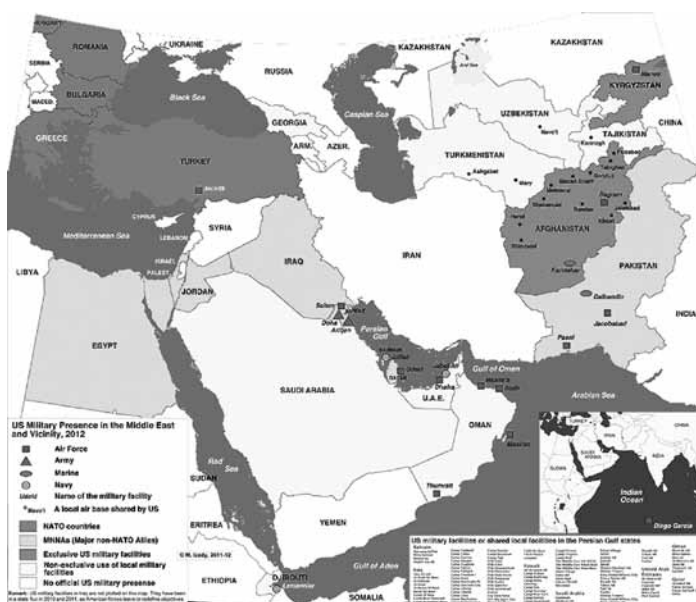
⁴⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011), “Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas”, Real Instituto Elcano, ARI 48/2011 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/analisis/rie/ari48-2011).

⁴⁸ CORM, G. (2008), *Op. cit.*, p.335.

que perder de vista la simpatía activa y recíproca entre ambos países, basada en parte en el respeto hacia el puritanismo religioso y el progreso⁴⁹, por no hablar de la antipatía compartida hacia el comunismo ateo y el expansionismo soviético en plena Guerra fría.

La nueva coyuntura estratégica, creada no sólo desde la revolución del 79, sino también a partir de la presencia soviética en Afganistán, la llegada de Saddam Hussein como hombre fuerte de Irak y el asalto a la Gran Mezquita de La Meca por islamistas, conducirá a la constitución del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)⁵⁰, cuyo líder indiscutible es Arabia Saudí quien, a través del mismo, se aseguraba el apoyo de sus pequeños vecinos y aumentaba su influencia dentro del sistema regional tripolar frente a Irak e Irán⁵¹. Pese a la formación de esta organización regional, las seis monarquías que la constituyen han preferido hasta el momento seguir delegando su seguridad exterior a potencias extranjeras, especialmente EEUU, que cooperar con el conjunto de sus socios regionales (Irak, Irán o Yemen).

Los dirigentes saudís son perfectamente conscientes de que para asegurar la estabilidad de su poder, asentado sobre un islote de petróleo en medio de un océano de pobreza, necesitan principalmente dos elementos: la protección activa, como hemos visto, de la superpotencia occidental por un lado, y la legitimidad religiosa por otro.



www.gulf2000.columbia.edu

⁴⁹ Ibid. Op. cit., p.336

⁵⁰ El CCG engloba a Arabia Saudí, Bahreín, EAU, Kuwait, Omán y Qatar.

⁵¹ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011)

Las crecientes ambiciones estadounidenses tras el fin de la Guerra Fría, junto con la percepción de una amenaza terrorista procedente de Oriente Próximo y el Golfo, ha llevado a EEUU a una cada vez mayor y más costosa presencia militar en la región, como ilustra el siguiente mapa. Pero estos lazos de dependencia externos minan la legitimidad interna de las petromonarquías y fomentan movimientos de oposición local.

Para los defensores de la “teoría del creciente chíí”, en los últimos años Irán ha sobrepasado en el terreno político a Arabia Saudí. Una afirmación particularmente visible en Irak, donde desde la implosión del régimen de Saddam Hussein, Bagdad habría salido de la órbita saudí para entrar directamente en la de Irán⁵². La pregunta es: ¿Por qué Estados Unidos, aliado histórico de la casa Saud, habría favorecido este cambio de poder en Irak? Para muchos la respuesta se debe a un mal cálculo estratégico de la administración Bush, al considerar que los chíes árabes e iraníes constituyen dos entidades antagónicas y que los primeros conformarían un modelo alternativo al promovido por Teherán. Como resume Laurence Louër “instalar a los chíes en Bagdad era la mejor manera de debilitar a Irán”⁵³. Sin embargo, este análisis, basado en un supuesto enfrentamiento entre chíes árabes y persas, y en una pretendida hegemonía de Irán en la cuestión de la autoridad religiosa chíí, sobrevalora en nuestra opinión la cuestión étnica y confesional. Teherán, de hecho, se comporta de un modo mucho más pragmático con sus vecinos. Además, como explica la misma investigadora francesa, Bagdad va a llevar a cabo una “nacionalización” del chiismo desde la celebración de elecciones libres en 2005.

La cuestión energética y la cuestión confesional

Lo que sí es evidente es que la caída del régimen baasista ha dejado frente a frente a estas dos grandes potencias petroleras y gasistas. Mientras Irán controla el Estrecho de Ormuz, por donde transita alrededor del 40% del petróleo vendido en todo el mundo, Arabia Saudí cuenta con las segundas reservas de petróleo más importantes del planeta⁵⁴ y es el líder árabe indiscutible del cártel de la OPEP. Irán es el tercer exportador mundial de crudo, después de Arabia Saudí y Rusia. La venta que se produce de su petróleo le otorga el 80% de las divisas que ingresa el país. Las sanciones⁵⁵ impuestas por occidente a Teherán han reducido

⁵² MOHSEN MILANI, M., (2011), “Iran and Saudi Arabia Square Off”, Foreign Affairs (en línea en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136409/mohsen-m-milani/iran-and-saudi-arabia-square-off>)

⁵³ CORM, G.,(2007) Op. cit., p.28

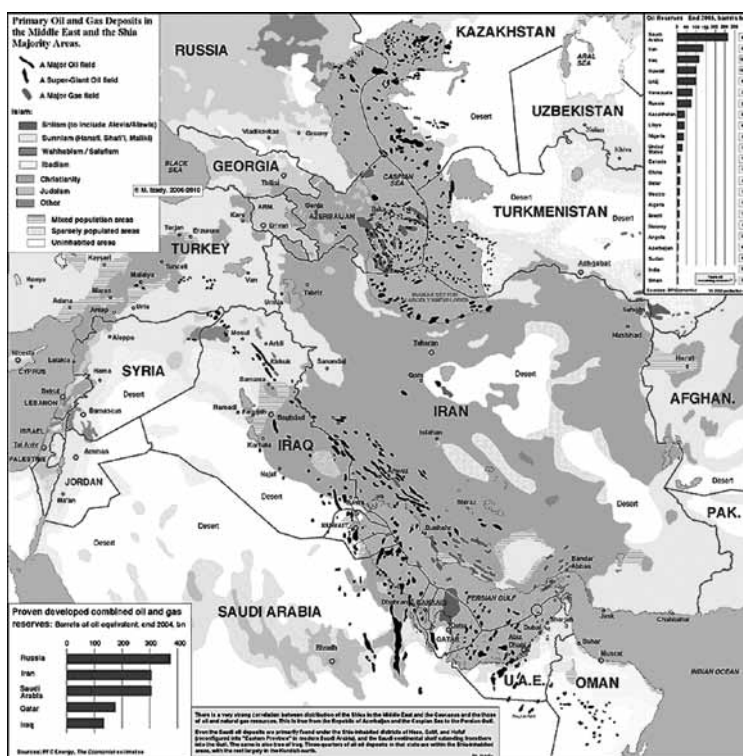
⁵⁴ Según los datos del año 2010 que recoge el Boletín Estadístico Anual de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Arabia Saudí cuenta con unas existencias de 264.516 millones de barriles (mb). Venezuela, con las principales reservas de petróleo, alcanzaría los 296.501 millones de barriles.

⁵⁵ Desde junio de 2012, EEUU sanciona las transacciones de crudo a través del Banco Central de Irán, y desde julio del mismo año, la UE ha dejado de comprar petróleo iraní y prohibido asegurar sus fletes.

de manera drástica su producción⁵⁶ e incrementado la capacidad competitiva de Arabia Saudí⁵⁷.

Desde los años 30, la explotación del petróleo en Arabia Saudí se ha basado en un sistema de concesiones: es decir, derechos otorgados por los países potencialmente productores sobre determinadas parcelas de su territorio o aguas jurisdiccionales a compañías internacionales para prospección y eventual explotación de yacimientos.

Si bien los chíes en el país no representan en el país más que entre un 6 y un 20% de la población dependiendo de las estimaciones y las fuentes utilizadas⁵⁸, su principal zona de asentamiento es Qatif, en la Provincia Oriental, donde está concentrada la mayor parte de reservas de hidrocarburos.



Fuente: www.gulf2000.columbia.edu

⁵⁶ Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), las exportaciones iraníes de crudo habrían pasado de 2,5 millones de barriles diarios en 2011 a 1,5 millones en mayo de 2012, una pérdida de ingresos de más de 2.500 millones de dólares mensuales.

⁵⁷ ESCRIBANO, G. & ARTEAGA, F. (2012), "Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad", Real Instituto El Cano, ARI 54/2012 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI54-2012)

⁵⁸ LOUËR, L. (2008) Op. cit., p.66

En esta región los chiíes eran, antes del descubrimiento del petróleo en 1930, la mayoría de la población. Con el establecimiento de la industria petrolera de la mano de las compañías internacionales, Arabia Saudí ha llevado a cabo una política de recolocación de su población, alentando a instalarse en la zona a residentes suníes de otras provincias. Tras la revolución iraní, Riad ‘eliminó’ a los empleados chiíes que ocupaban cargos relevantes en la empresa Aramco (Arabian American Oil Company), encargada de gestionar la explotación de hidrocarburos. Aramco, situada en las zonas de concentración poblacional chií, constituyó un importante motor de ascensión social entre los años 1950 y 1970⁵⁹. El temor a una subversión liderada por revolucionarios chiíes en el pulmón económico del reino se encuentra detrás de esta dinámica.

La batalla por el liderazgo islámico

La batalla por el liderazgo islámico entre Irán y Arabia Saudí es un indicador simbólico de la lucha por la hegemonía regional⁶⁰. Nos encontramos de nuevo ante una manipulación de lo religioso, como lo demuestra el hecho de que, cuando las necesidades económicas o políticas lo favorecen, la tensión sectaria entre ambos países se ve considerablemente reducida. Eso fue lo que ocurrió a mediados de los años 90, cuando ambos se beneficiaron económicamente del boicot internacional a Irak en sus respectivas producciones petrolíferas⁶¹.

La relación entre la religión y el Estado en Arabia Saudí se remonta a la formación del mismo. El wahabismo es la tradición religiosa desarrollada desde mediados del siglo XVIII por los ulemas de la institución religiosa, fundada por los herederos de al Wahhab. Esta institución mantiene una relación orgánica con el estado saudí desde la constitución del mismo en 1744, tras el pacto concluido entre Mohammed Ibn abd al-Wahhab (1703-1792) y la familia Saud. Al-Wahhab fue un predicador que buscaba el regreso a una práctica religiosa puritana, como la que existía en tiempos del Profeta, libre de cualquier tipo de enriquecimiento cultural propio de la civilización islámica clásica y lo que consideraba que eran “degeneraciones y supersticiones populares desarrolladas por el ocaso de esta civilización”⁶². El wahabismo se construye por tanto contra el chiísmo y otras prácticas religiosas de la época en la península arábiga. Aun así, en el seno del wahabismo hay que diferenciar dos escuelas principales: las denominadas ‘inclusivistas’ —que critican dichas prácticas desde un punto de vista más teórico— y las ‘exclusivistas’ —de la que forman parte los salafistas

⁵⁹ Ibid. Op. cit., p.140

⁶⁰ ALLOUL, J. (2011), “The Shi’a Crescent Theory: Sectarian Identity or Geopolitics of Religion?”, Universiteit Gent, p.13.

⁶¹ Ibid.

⁶² CORM, G. (2007). Op. cit. p. 326

yihadistas saudís— que harán de la oposición violenta a los que se entregan a estas prácticas, uno de sus principios rectores.⁶³

El recurso a ejércitos extranjeros no musulmanes y la instalación permanente de bases estadounidenses, con motivo de la Guerra del Golfo, en la península arábiga, tierra de revelación divina, debilitan sin embargo la legitimidad religiosa de la dinastía, poniendo en peligro su alianza histórica con los ulemas wahabitas. Del corazón de las instituciones de la ortodoxia suní, especialmente las Universidades, financiadas en su mayoría por el propio régimen, se extiende un movimiento contestatario que exige a los Saud un mayor respeto de los valores islámicos, así como una reforma del régimen político del país para lograr un mayor reparto del poder. Consciente de las nuevas amenazas a las que tiene que hacer frente, el régimen utiliza nuevamente su tradicional estrategia de instrumentalización de las divisiones confesionales y, con el objetivo de aislar a la oposición suní, ofrecerá a los chiíes una gran reconciliación, que supone el regreso al país de alguno de los líderes políticos tras la revolución iraní. Poco cambiará en el panorama, a parte de una cierta tolerancia de los ritos religiosos chiíes: esta minoría en el país sigue siendo víctima de discriminaciones socioeconómicas como las anteriormente descritas en el caso de Aramco, y los libros escolares oficiales consideran el chiísmo como una doctrina marginal.

Tras el 11S y la intervención estadounidense en Irak, se extiende el rumor de una posible alianza estadounidense-chií⁶⁴ que, a la luz de los acontecimientos posteriores, probablemente no fuera más que un test de la administración Bush con el objetivo de incrementar la presión sobre los saudís teniendo en cuenta el origen de los terroristas que participaron en los atentados. En 2003, el régimen acepta la realidad del pluralismo religioso en Arabia Saudí. Se organiza un Diálogo nacional que incluye, por un lado, a los suníes wahabitas y no wahabitas (especialmente sufíes), y a los chiíes. El resultado es que el príncipe Abdalá (desde 2005 rey de Arabia Saudí y guardián de los *Santos Lugares*⁶⁵) aprueba una Carta en la que habla de la necesidad de una reforma política, social, y también religiosa. Desde entonces, se sustituye el intento de una homogeneización religiosa bajo la batuta de los ulemas wahabitas, en los hechos nunca concluida, por el proyecto de coexistencia pacífica entre los diferentes componentes religiosos del país. A partir de este momento, no es tanto la religión la que se comporta como cemento del vínculo social, sino algo parecido a una nación saudí en gestación⁶⁶.

En el caso de Irán, la dinastía Safaví configura en el siglo XVI lo que podríamos denominar el Irán moderno en términos de Estado, sociedad y aspiraciones

⁶³ LACROIX, S. (2008), "Les nouveaux intellectuels religieux saudiens: le wahhabisme en question". *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n.º 123, pp. 141-159.

⁶⁴ LOUËR, L. (2011), *Op. cit.*, p. 141.

⁶⁵ A la muerte del rey Fahd, incapacitado desde 1995 tras sufrir un ataque cerebral.

⁶⁶ *Ibid.* *Op. cit.*, p.145.

regionales, y aunque muchos persas ya eran chiíes antes del siglo XVI, esta rama del Islam se convertirá desde entonces en la religión del Estado.

Durante una breve etapa del denominado periodo afshárida en la primera mitad del siglo XVIII, en el que cae la dinastía safávida a manos de suníes venidos de Afganistán, se trata de acabar con la especificidad chií del Estado⁶⁷ y muchos ulemas se exilian en Mesopotamia iniciándose así una cierta rivalidad entre los centros religiosos del actual Irak (Najaf y Kerbala) y los de Irán, forjando el carácter transnacional del chiísmo gracias a la estructura clerical policéntrica del mismo. Pese a que esta rama del Islam se restablecerá como religión de Estado en el último cuarto del siglo XVIII, muchos ulemas seguirán en Mesopotamia hasta que en 1920 serán expulsados por los británicos.

El golpe de estado de Reza Khan conducirá al establecimiento, en 1925, de la dinastía de los Pahlavi. Aunque ese golpe de Estado se quiso ver como un intento de llevar al país por la senda de una política secular, centralizadora y modernizadora, similar al proyecto de Atatürk en Turquía, lo cierto es que el Sha no contaría con la legitimidad del primero⁶⁸.

La Revolución política y social de 1979, que vino de la mano del ayatolá Jomeini (1901-1989), no lo fue tanto por el levantamiento popular que acompañó el establecimiento de la República Islámica de Irán, sino por la formulación, nueve años antes, de la doctrina del *velayat al-faqih*, que le otorga al clero la potestad de gobernar el Estado. El eslogan de entonces, en una clara referencia a la Revolución francesa, no era otro que “Independencia, Libertad y República islámica”. La élite revolucionaria ponía así de manifiesto su compromiso con la justicia social, haciendo uso de un vocabulario para deslegitimar a los poderosos. Un nuevo discurso que ya habían comenzado a utilizar tanto Musa al Sadr en Líbano, en los años 60, como el sociólogo iraní Ali Shariati (1933-1977), y que de alguna forma queda ejemplarizado en la interpretación revolucionaria de la celebración del mito de Kerbala, que ha pasado de ser la imagen de la sumisión chií a la fatalidad y al orden social establecido, a convertirse en un rito de revuelta⁶⁹: el martirio de Hussein se reinterpreta convirtiéndose en un modelo de acción política. Los chiíes, sin embargo, seguirán estando divididos entre los que consideran que hay que resignarse ante el poder temporal, en el que los religiosos no tienen que implicarse directamente, y los que justifican la presencia estructural de los clérigos en el corazón del sistema político.

⁶⁷ Ibid. Op. cit., p.141

⁶⁸ HALLIDAY, F. (2007), “Contexto sociopolítico: la política interna iraní y efectos en su política exterior” en VVAA (comp.), Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo, Cuadernos de Estrategia, n°137, Ministerio de Defensa, Madrid.

⁶⁹ LOUËR, L. (2008), Op. cit., p.28

El chiísmo dentro de la política exterior iraní

Existen cuatro características, o legados históricos, que han conformado la actitud de la República Islámica y el punto de vista de la opinión pública iraní respecto de los temas internacionales⁷⁰. En primer lugar, estamos ante una potencia regional con vocación hegemónica, lo que explicaría la posición de la misma ante un programa de armamento nuclear que le permitiría alcanzar un estatus de gran potencia regional, no solo por factores militares implícitos, sino también por prestigio nacional. En segundo lugar, la fuerza del nacionalismo iraní es bi-direccional: esto es, orientado en oposición a occidente pero también al este. Por último, la filiación chií de Irán, pese a que, tal y como reconoce su Constitución, Irán brinda su apoyo “a los musulmanes en lucha por el mundo” en una clara apelación a la *umma*.

En un primer tiempo, la política exterior del Estado revolucionario busca una expansión —que resultará fallida— de la Revolución por todo el mundo árabe provocando un efecto contrario al deseado: el del aislamiento regional e internacional. Este momento coincide además con la guerra que enfrentará a Irán con Irak y que forjará alguna de las instituciones, especialmente los *Pasdaran* o Guardianes de la Revolución.

Tras la muerte de Jomeini, los años 90 suponen los del ascenso regional de Irán y la constitución de una política exterior pragmática⁷¹, que busca el establecimiento de relaciones normalizadas con buena parte de sus vecinos. La situación geográfica de Irán, en la encrucijada de espacios tan diversos como el Cáucaso, Asia menor, Asia Central, Oriente Medio, el océano Índico, el Golfo Pérsico y el sur de Asia, se modifica con la desintegración de la URSS y el establecimiento de 12 nuevos países vecinos con una población mayoritariamente musulmana. El embargo a Irak, tras la invasión de Kuwait, supone uno de los principales motivos de consolidación de Irán como potencia regional⁷²; sin embargo, el 11S y la nueva política exterior estadounidense cambia la percepción que se tiene del país al quedar incluido este en el denominado Eje del mal. Para muchos autores, pese a la retórica estadounidense, el chiísmo comienza a ser considerado como una amenaza menor a ojos de EEUU, consciente, a la vista del origen de los terroristas que participan en el 11S, de que la amenaza viene ahora del corazón de la ortodoxia suní.

Más allá de las distintas etapas por las que ha ido pasando la política exterior iraní, ha sido el espacio levantino el que le ha permitido lograr un éxito regional inesperado y una capacidad de influencia política no desdeñable en la orilla

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² DJALILI MOHAMMAD, R. & KELLNER, T. (2012)

oriental del Mediterráneo⁷³. La alianza con el poder laico sirio (muestra una vez más de que la visión del régimen teocrático es extremadamente pragmática en cuanto a las relaciones con sus vecinos), es la espina dorsal de la política exterior iraní en este espacio geográfico que Teherán, a día de hoy, ve peligrar. Incluso en el caso de que el régimen sirio se mantuviera en el poder, la relación perdería parte de su potencial.

¿En qué se basan los logros iraníes en dirección al Mediterráneo? Tanto Siria como Irán han basado su alianza en un enemigo común: Irak. Este hecho contrastado no implica que se trate de una simple alianza de circunstancias, ya que ni el final de la guerra Irán-Irak, ni la participación de Damasco en la guerra del Golfo en 1991 al lado de las potencias occidentales, ni la caída de Saddam Hussein, la han debilitado.⁷⁴ Sin embargo, la parte más efectiva para Teherán, en tanto en cuanto capacidad de influenciar lo que continúa siendo uno de los principales núcleos de antagonismo y de fricciones en la región —el enfrentamiento con Israel desde la creación del Estado hebreo en 1948—, es la milicia chií libanesa de Hezbolá.

Constituido en 1982 directamente por el cuerpo de los Guardianes de la Revolución enviados desde Irán, el Partido de Dios, cuyo Secretario general es Hassan Nasrallah, supone un instrumento de influencia particularmente potente, cuyo éxito para algunos autores podría equipararse a una hipotética exportación de la revolución iraní⁷⁵. Los orígenes de Hezbolá se encuentran en otro partido de militancia chií, Amal, dirigido por laicos e influenciado por Musa al Sadr. Un grupo de disidentes, contrarios a la secularización del partido, configura el denominado Amal islámico, al considerar que la República islámica de Irán es un modelo transferible a Líbano. Una vez configurado Hezbolá como ente, y coincidiendo con el final de la guerra civil libanesa (1975-1990), éste abandonará la intención de establecer una República islámica en el País de los cedros.

Pese a que los Acuerdos de Taëf, con los que se pone fin al conflicto libanés, implican el desarme de todas las milicias, Hezbolá, con apoyo logístico y financiero de Irán (siendo Siria un segmento clave en el transporte de armamento), sigue objetando que la presencia israelí en el sur del Líbano es un impedimento para llevar a cabo tal propósito. Con la retirada israelí en 2000 del sur de Líbano, el Partido de Dios se encuentra ante un dilema estratégico⁷⁶, pese a que la ocupación de las granjas de Cheeba sigue siendo recurrente en el discurso de la milicia chií para negarse a abandonar las armas. La salida de Tsahal, sin embargo, ha evidenciado la incapacidad del partido de transformarse en un ente político convencional como lo es Amal, el otro gran partido chií libanés. La diferencia de

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ LOUËR, L. (2008), *Op. cit.*, p.80

⁷⁶ Ibid. *Op. cit.*, p.146

estrategia entre ambos se basa en la consideración del Estado libanés: mientras que Amal busca integrarse en el mismo, y lo hace redistribuyendo los recursos públicos en una lógica clientelista, Hezbolá, con importantes fuentes financieras procedentes de Irán, pero también de la diáspora y de los propios contribuyentes nacionales, se perfila no tanto como un Estado dentro del Estado, sino como un Estado alternativo⁷⁷.

Turquía: los genes del Imperio en la nueva política exterior turca

Turquía, como Irán, lleva en sus genes la historia de un Imperio. Antes de convertirse en el “hombre enfermo de Europa”, el Imperio otomano fue en muchos aspectos, contrariamente a algunas tesis que le atribuyen a los turcos otomanos la irremediable decadencia de Oriente Próximo, un éxito que despertó durante varios siglos una temerosa admiración en Europa⁷⁸. Los árabes, además, tienen en la actual Turquía la imagen de la resistencia; de cómo, tras el hundimiento del Imperio otomano y gracias a la enérgica actuación de Mustapha Kemal (Atatürk), se configura la Turquía moderna, mientras Francia y Gran Bretaña se repartían los restos del Imperio, esto es, las provincias árabes que lo configuraban.

Los turcos otomanos se imponen a los mamelukos (esclavos de origen turco que vencen a los mongoles y restablecen la paz y el orden en Egipto, Siria y Palestina) a principios del siglo XVI. Como todas las dinastías procedentes de Asia central, practican una ortodoxia suní rigorista que sumerge en la clandestinidad a todas las familias del chiismo que se habían multiplicado entre el siglo X y el XIII. Habrá que esperar a la llegada de los safávidas al poder en Irán, y a la institución del chiismo como religión oficial, para hacer fracasar las pretensiones otomanas de controlar Irán.

Basándose en la historia imperial inscrita en el “DNI turco”, la actual política exterior de Ankara es calificada por muchos como “neo-otomana”. Es una de las muchas señas de identidad que Ahmet Davutoğlu, el que fuera consejero de Erdogan y, desde 2009, ministro de Asuntos Exteriores turco, ha querido imprimir en la definición de una nueva política exterior del país basada en la recuperación de la autoestima de Turquía para lograr que la ‘Puerta de Oriente’ adquiriera un rol protagonista en la escena internacional.

Las bases de la política exterior turca, como Estado moderno, pueden rastrear-se desde el establecimiento de la República por Kemal Atatürk quien, abogando por la construcción de un Estado a partir de las ruinas del Imperio Otomano, sostenía el ideal de “paz en el interior y en el exterior”, que se materializaba a través de dos grandes políticas. La primera, el aislacionismo y el no alineamiento; y la

⁷⁷ Ibid. Op. cit., p.148

⁷⁸ CORM, G. (2007), Op. cit., p.184

segunda, la construcción de una Turquía fuerte y soberana, capaz de insertarse plenamente en la comunidad occidental de naciones. Frente a los siglos de herencia otomana, el nuevo Estado se inclinaba hacia la consecución de un Estado laico y secular, siendo la clase militar garante de estas últimas cualidades⁷⁹. Será el presidente Halil Turgut Özal (1927-1993) quien siente los pilares de la política exterior actual, abandonando el aislacionismo kemalista y en el plano económico iniciando la liberalización de la economía, con la privatización de varias empresas estatales clave.

Tomando el relevo en algunos puntos de la política de Özal (que estaba orientada hacia occidente) y ampliando esa búsqueda de un sitio para Turquía como actor estratégico en las relaciones internacionales, Davutoğlu destacará de Turquía su profundidad histórica (por las múltiples afinidades históricas y civilizacionales, tanto con sus vecinos del este, como con los del oeste) pero también geográfica, haciendo hincapié en su condición de epicentro de varias áreas⁸⁰.

Apoyada en unos saludables datos macroeconómicos⁸¹, Turquía ha decidido volar por su propia cuenta. Con ello no queremos decir que abandone el barco occidental, pese a los recelos que ha provocado en un primer momento en Estados Unidos esta nueva política⁸², sino que quiere pasar de ser considerada un Estado periférico de occidente, a uno central mirando hacia el este.

Nada de extrañar este nuevo planteamiento teniendo en cuenta el *impasse*⁸³ en el que se encuentra la adhesión de Turquía a la UE y, especialmente, la grave crisis financiera, pero sobre todo económica, por la que atraviesa el Viejo Continente y sus aliados occidentales.

⁷⁹ FINKIELSZTOYN, M. (2012), “La política exterior de Turquía en la Primavera árabe”, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, n.º AI 007/2012, (en línea en: <http://www.geic.com.ar/2010/wp-content/uploads/2012/05/AI-007-2012.pdf>)

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Desde 2004 hasta 2010 están se han incrementado en cerca de 5 mil millones de dólares. Las importaciones turcas han aumentado diez veces más rápido que las exportaciones. En PERAZZO, N. (2012), “Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global”, IIEE, Documento de opinión n.º51, (en línea en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE051-2012_TurquiaPanoramaGeopoiticoGlobal_NicoloPerazzo.pdf)

⁸² O los recelos generales causados tras el voto negativo de Turquía en el Consejo de Seguridad de la ONU a las sanciones contra Irán.

⁸³ En 1963 se firmó el Tratado de Ankara que garantizaba el acceso a la CEE tras un período de transición de 30 años (que se cumplió en 1995). Sin embargo, en 1997, en la Cumbre de Luxemburgo, y mientras Turquía aún no había logrado ni el estatuto de candidato, es testigo de cómo se le otorgó dicha condición a los países del centro y este de Europa, más Malta y Chipre –con quien Ankara sostiene un importante conflicto desde que ocupó la porción norte de la isla en la década de los 70-. Dicha posición por parte de las instituciones comunitarias es defendida alegando que Turquía aún no había alcanzado los requerimientos políticos y económicos para ser candidato, estatus que alcanzó en 1999, en la cumbre de Helsinki. A partir de entonces empieza una nueva etapa de la política exterior y doméstica turca de profunda europeización, con importantes avances en la democratización interna.

La piedra angular: “Cero problemas con los vecinos”

El giro a la política exterior turca viene de la mano, como hemos dicho, de unas buenas cifras económicas que, más allá de todo planteamiento doctrinal, se han beneficiado de las relaciones directas que el gobierno de Ankara establece con sus vecinos, ya sean Turquía, Egipto o Irán, que han facilitado considerablemente el auge de las exportaciones turcas, y le han valido al país el calificativo de “trading state”.⁸⁴

Uno de los pilares en los que se sustenta la arquitectura de esta nueva política exterior multidimensional turca es la divisa de “cero problemas con los vecinos”. La ubicación geopolítica de Turquía, que limita al noroeste con Grecia y Bulgaria, al noreste con Georgia, al este con Armenia, Azerbayán e Irán, al sureste con Irak y al sur con Siria, ha favorecido su posicionamiento como nación de relevancia en Eurasia. Considerada muchas veces, desde occidente y al interno, como guardiana de los intereses occidentales, especialmente energéticos y de seguridad, Turquía ha sido consciente en los últimos años de que su seguridad está más expuesta a lo que ocurre en Oriente Medio.

Irán-Turquía: una relación pragmática

Pese a las evidentes diferencias ideológicas entre ambos países, Turquía e Irán son los únicos Estados en el conjunto de Oriente Próximo que han mantenido desde hace varios siglos relaciones políticas y diplomáticas. Mientras el nacionalismo iraní se reafirma al considerar, en ocasiones de manera desdeñosa, la historia “reciente” y colonial de entidades estatales vecinas, como puede ser la propia Arabia Saudí, Turquía, en su dimensión de antiguo Imperio, es vista por Teherán de igual a igual.

Sumidos ambos países en una política de modernización autoritaria sin precedentes en la primera mitad del siglo XX, con la instauración de la dinastía Pahlavi en 1926 y de la República Turca tres años antes, la revolución islámica de 1979 romperá ese clima de cooperación y de conciliación que vivió su punto álgido en la Guerra fría, cuando ambas naciones formaban parte de las estructuras de defensa occidentales: primero el Pacto de Bagdad⁸⁵, luego el CENTO (Central Treaty Organization) y posteriormente el RCD (Regional Cooperation for Development).

⁸⁴ ULGEN, S. (2010), “A place in the Sun or Fifteen Minutes of Fame? Understanding Turkey’s New Foreign Policy”, Carnegie papers, nº1, p. 9.

⁸⁵ En 1955 Irán se adhiere a dicho pacto que vincula a Turquía, Irak, Pakistán y Gran Bretaña. En 1959, tras la caída de la monarquía iraquí y la retirada de Bagdad del mismo, recibe el nombre de CENTO. En 1964, Turquía, Irán y Pakistán constituyen el RCD que pretende la mejora de la cooperación económica entre los tres socios.

Con la instauración de un régimen teocrático en Irán, en las antípodas de la laica república turca, las relaciones bilaterales entran en un periodo de desconfianza mutua, que de alguna manera se suavizará con la llegada al poder del AKP turco. Desde entonces, las relaciones han oscilado entre rivalidad y cooperación, acentuada esta última por la lucha común contra los grupos armados kurdos, sin llegar jamás a una oposición frontal.

La seguridad energética es, probablemente, el vínculo más importante entre ambos países, siendo Irán uno de los principales suministradores de petróleo para Turquía y, desde 2001, el segundo proveedor de gas después de Rusia⁸⁶: una ventana de oxígeno para el régimen teocrático frente a la presión internacional.

De este hecho se desprende que Irán ha utilizado pragmáticamente la divisa turca de “cero problemas con sus vecinos” y, en general, considera a Ankara como un canal útil para limitar los efectos de las sanciones económicas internacionales. Los intercambios económicos, especialmente energéticos, estaban viviendo hasta el estallido del conflicto sirio y el posicionamiento antagonista de ambos países, un crecimiento sin precedentes. En 2010, Ankara ocupaba el sexto puesto como socio comercial de Teherán⁸⁷ y en la actualidad más de 1.400 compañías iraníes están instaladas en Turquía, logrando así acceder al mercado mundial pese a las sanciones de occidente.

El guión previsto de Arabia Saudí e Irán frente a la Primavera Árabe

Desde finales de 2010, el mundo árabe ha sido testigo de lo que se ha llegado a calificar como “cambio sísmico”, “tsunami” o incluso “89 árabe”, haciendo referencia a la vez a la Revolución francesa y a la caída del Muro de Berlín⁸⁸. Por otro lado, la incertidumbre ante el futuro, la victoria de las fuerzas islamistas y la lentitud con que se producen los cambios políticos, exigen prudencia a la hora de analizar unos acontecimientos que todavía pueden deparar grandes sorpresas⁸⁹.

Pero, para muchos, más allá de la incertidumbre con la que se vislumbra cualquier acontecimiento político y social de estas características, lo que ha caído definitivamente en el mundo árabe es el “muro del miedo”. Ninguna región había conocido tal longevidad de unos regímenes cuya legitimidad estaba en las antípodas del sufragio universal⁹⁰.

⁸⁶ DJALILI MOHAMMAD, R. & KELLNER, T. (2012)

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ FILIU, JP. (2011), *La Révolution árabe: dix leçons sur le soulèvement démocratique*, Paris, Fayard.

⁸⁹ Lo ha sido en cierto modo mientras se realizaba esta memoria la muerte del Embajador de EEUU en Libia, Christopher Stevens, y de otros tres funcionarios en Bengasi.

⁹⁰ GRESH, A. (2012), “Vague révolutionnaire dans le monde árabe”, *L'Atlas du monde diplomatique*, Hors-série, pp.180-184.

El sistema internacional se ha visto profundamente trastocado por estos acontecimientos. El estatus internacional de Oriente Medio era uno de los últimos vestigios heredados de la Guerra Fría y la bipolaridad EEUU-URSS. Desde un punto de vista internacional, la construcción política de los regímenes árabes se concibió para cumplir básicamente con una serie de funciones internacionales: asegurar el abastecimiento energético del mundo (especialmente de occidente), participar en la seguridad del Mediterráneo oriental y contener los flujos migratorios. Si comparamos la región con Latinoamérica o el sudeste asiático, podemos afirmar que mientras estas últimas han logrado a lo largo de la década de los 90 emanciparse del rol que le había sido asignado en el juego bipolar, Oriente Medio sigue de algún modo anclado en un alineamiento con occidente o en una oposición al mismo. Si bien todavía es pronto para afirmar que la Primavera Árabe haya puesto punto y final a esta excepción, en vista de los acontecimientos sí que podemos afirmar que el juego regional ha variado profundamente.

Ante las revueltas, tanto Irán como Arabia Saudí han actuado como se esperaba, es decir, considerándolas una nueva batalla, un nuevo *round* en su lucha en pro de la influencia regional⁹¹. Allá donde había un régimen aliado en apuros ante las protestas ciudadanas, ni Riad ni Teherán han dudado en posicionarse al lado del mismo⁹² frente a una población que exigía reformas o la caída del régimen.

Pero el “campo” de este juego regional podría estar cambiando profundamente de la mano de las políticas democráticas —en caso de que estas terminaran por asentarse en la región—. Con el triunfo de regímenes no autoritarios, los gobiernos de la región mirarían más a Ankara (hay autores que no dudan en hablar de un “modelo turco”) como socio e incluso líder que a Riad o a Teherán.

Efectivamente, de producirse dicho cambio en el mapa mediorientel, tendríamos que empezar a considerar la atracción que podrían ejercer tanto Arabia Saudí como Irán. Esto es, para constituirse en potencias dominantes en la región, hoy más que nunca cualquier candidato al liderazgo tendrá muchas dificultades si no cuenta con el apoyo de la ciudadanía. Aislados del mundo, gobernados por gerontocracias misóginas⁹³, la casa de los Saud y el régimen de los ayatolás difícilmente podrán constituirse en modelos para una población cada vez más informada.

Siendo la Primavera Árabe un acontecimiento que se encuentra en una fase embrionaria, no debemos de olvidar tampoco que tanto Irán como Arabia Saudí siguen contando con numerosas herramientas, como veremos, para tratar de ejercer el liderazgo.

⁹¹ GREGORY GAUSE, F. & S. LUSTICK, I. (2012), “American and the Regional Powers in a Transforming Middle East”, Middle East Policy Council (en línea en: <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/america-and-regional-powers-transforming-middle-east>)

⁹² Particularmente evidente esta afirmación en el posicionamiento del régimen saudí con respecto a Egipto y de la teocracia iraní con su aliado sirio.

⁹³ KINZER, S., “Iran, the Saudis and the New ‘Great Game’” en The New York Times, 20/10/2011 (en línea en: http://www.nytimes.com/2011/10/21/opinion/21iht-edkinzer21.html?_r=1&)

PARTE 3:

INFLUENCIA Y PODER DURO

La batalla regional entre estos tres actores pasa por la influencia en una población de Oriente Medio cada vez más implicada en la vida pública desde las revueltas iniciadas en 2010 y la consiguiente caída de algunos de los regímenes más longevos de la región.

Si la potencia de un Estado se mide en función de lo que éste posee (recursos, armas, población, riquezas...), su influencia depende de las imágenes o sentimientos que suscita⁹⁴. La potencia siempre es necesario que “se muestre” para transformarse en un poder efectivo, y garantizar así lo que se quiere de los otros. La influencia, en cambio, se constata por los efectos que produce.

Mientras que la potencia se mide en cifras (PIB, superficie, cabezas de misiles, población, etc.) o en términos de superioridad tecnológica, científica u otra (pero siempre en comparación o ejercida “contra algo”)⁹⁵, la influencia nace de una relación mucho menos evidente. Para el académico estadounidense Joseph S. Nye, que popularizó el concepto de “soft power” o poder blando en los años 90, éste se podría sintetizar como la capacidad de “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona”⁹⁶.

Actualmente, las políticas de influencia de un país se podrían concentrar además de en las imágenes y los sentimientos que despierta y suscita, en el uso de una estrategia de atracción, en el logro de que otros países (otros mercados) sean más receptivos a un determinado estilo de vida (a unos determinados productos), en la venta de la “marca” de ese país, en el apoyo a actores no estatales como ONG y en la desradicalización de los enemigos⁹⁷.

⁹⁴ HUYGHE, FB. (2008), “Politiques d’influence. Soft power”, (en línea en: <http://www.huyghe.fr>)

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ NYE, J. (2003), La paradoja del poder norteamericano, Madrid, Taurus, pág. 30.

⁹⁷ HUYGHE, FB. (2008)

Mucho se ha hablado desde el estallido de la Primavera Árabe del buen uso que de la influencia estaba haciendo Erdogan y en general el poder turco, inspirando a los nuevos regímenes no autoritarios de la región. Se trataría, en efecto, de una “recogida de los frutos” del planteamiento de Davutoğlu y sus asesores en el ministerio de Exteriores. Frente a Turquía, los mensajes que tratan de pasar Irán y Arabia Saudí parecen mucho menos acordes con un Oriente Medio que parece haber acabado con ese “muro del miedo” que convertía a la región en una excepción: mientras la primera representa una *imperfecta* democracia, los otros dos son regímenes teocráticos en donde política y religión van inseparablemente tomadas de la mano y donde la participación ciudadana es una quimera, si bien en Irán se celebran comicios regulares, aunque dentro de los estrictos límites marcados por su Constitución.

Vamos a analizar los instrumentos de política de influencia de cada uno de estos tres países especialmente a raíz de la Primavera Árabe:

Turquía

A pesar de su poderío militar (es la segunda fuerza más importante de la OTAN por detrás de EEUU), Ankara se basa en su “soft power” para construir un liderazgo multiregional. En nuestra opinión, su principal éxito es el de lograr la venta de la “marca” Turquía a partir de una apropiación de los valores occidentales⁹⁸, o lo que es lo mismo: a partir de una orientalización (e islamización) de los mismos. No se trata solo del liberalismo económico y de las buenas cifras que, por el momento, lo acompañan: Turquía es miembro fundador de algunas de las organizaciones internacionales más relevantes (como la ONU, la OCDE, la OSCE, el Consejo de Europa y la OTAN). Además, desde 1969, también lo es de la Organización de la Conferencia Islámica. Por otro lado, se está imponiendo como joven país (con una media de 29 años de edad) intermediario en algunos de los dossiers más importantes de Oriente Medio.

Una encuesta de la Fundación de Estudios Económicos y Sociales (TESEV) en 2011 en varios países árabes, muestra que el 78% de los encuestados tiene una opinión favorable de Turquía y el 61% considera que es un modelo a seguir por su régimen democrático, (32%) economía, (25%) e identidad musulmana (23%)⁹⁹.

Un fenómeno al que accede la población árabe gracias a la política de supresión de visados de Turquía (con Siria, por ejemplo), el lanzamiento de TRT-7 —una cadena pública que retransmite en lengua árabe— y los varios acuerdos de librecomercio.

⁹⁸ FINKIELSZTOYN, M. (2012)

⁹⁹ En línea en: http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/8df416b2-6026-4af7-bbc9-ba90954e7b3b/Perception%20of%20Turkey%202011_IIBASIM.pdf

La “cara” que los árabes le ponen a este fenómeno es la del primer ministro Erdogan, hasta ahora el líder más admirado de la región, con un 20% de popularidad, según una encuesta de 2010 realizada por el Institut Brookings y Zogby International en seis países árabes¹⁰⁰.

Límites de la influencia turca

La combinación de religión y democracia multipartidista en Turquía parece posible por el importante peso que ha jugado la secularización en su democratización, así como por la particular relación entre civiles y militares, Estado y religión, difícilmente reproducible. Como señala *The Economist*¹⁰¹, “el modelo turco” no es fácil de lograr.

No lo es porque el islamismo moderado en Turquía no surgió de la noche a la mañana, como recuerda la publicación semanal británica. La cuna del Imperio otomano es un Estado con raíces seculares, firmemente defendidas por su Ejército; cuenta con líderes religiosos carismáticos, pero que han sabido adaptarse a los nuevos tiempos, y son conscientes de los límites de una República secular —en caso de no hacerlo están condenados a la prisión o al exilio—, su PIB es tres veces superior al egipcio —con una población similar—, el lujo y la piedad musulmana conviven puerta con puerta y el AKP parece confortablemente asentado compartiendo ‘escena’ con otros actores de gran relevancia en la vida pública turca como las ONG, el sector privado y la Universidad. Por ello, concluye el semanario, la democracia musulmana a la turca es una “criatura inusual” y se encuentra todavía en mutación.

Algunos expertos señalan, además, que los partidos islamistas árabes habrían mostrado ya “ciertas molestias”¹⁰² frente a lo que califican como “paternalismo turco” procedente de un gobierno que tiene que enfrentarse a sus propios demonios internos como la cuestión kurda, el respeto de la de las minorías en general y la libertad de expresión.

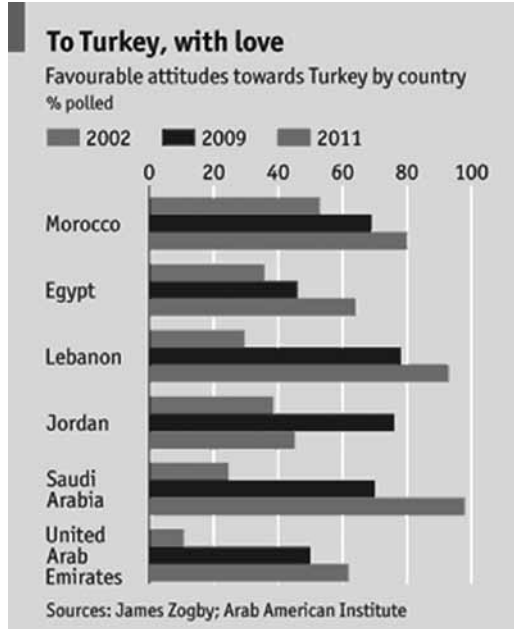
Por otro lado, el escepticismo de cara a un país que, no lo olvidemos, fue durante siglos considerado en parte potencia opresora en la región, infunde el temor de que Ankara siga comportándose como un “caballo de Troya” de los intereses occidentales en Oriente Medio. Esta ambigüedad con respecto a occidente explicaría también desde el punto de vista árabe por qué Ankara ha aceptado el despliegue en su suelo de una parte del dispositivo del escudo antimisiles de la OTAN, mientras previamente había tratado de mediar junto con Brasil en el dossier nuclear iraní.

¹⁰⁰ En línea en: <http://www.brookings.edu/research/reports/2010/08/05-arab-opinion-poll-telhami>

¹⁰¹ “The Turkish model: A hard act to follow” en *The Economist*, 6/8/2011, de la edición impresa (También en línea en: <http://www.economist.com/node/21525408>)

¹⁰² MEDAWAR, S. (2012), “Les limites du « néo-ottomanisme » face aux ambitions de la diplomatie turque”, 11/06/2012, *L'Orient le jour*.

Pero, además, la Primavera Árabe ha puesto en entredicho uno de los pilares básicos del paradigma de Davutoğlu de “cero problemas con los vecinos”. Como vemos en este gráfico, todos los países —excepto Jordania— han mejorado su percepción de Turquía desde 2009 hasta 2011, es decir, una vez ya iniciadas las revueltas populares.



Fuente: The Economist

Sin embargo, el incremento más acusado es el de Arabia Saudí, y no el de sus vecinos más cercanos, como podría ser la propia Jordania, Egipto y Líbano. La guerra civil que actualmente está teniendo lugar en Siria, está poniendo en entredicho el diseño de la política exterior turca, incapaz de mantenerse “neutral” ante el conflicto por las muchas implicaciones que el mismo supone para Ankara y para las relaciones entre Irán y la propia Turquía.

Turquía en Siria: ¿el final del “soft power”?

En nuestra opinión, en Siria se está produciendo una intervención extranjera *de facto*. Turquía, al lado de Arabia Saudí y Qatar y varios países occidentales, está aplicando su “hard power” en el conflictivo escenario sirio¹⁰³.

¹⁰³ Aplicamos a lo largo de este trabajo el término de guerra civil para hablar del conflicto sirio entendiendo ésta como el enfrentamiento que tiene lugar cuando un gobierno pierde legitimidad y usa la fuerza para tratar de controlar a la población.

Las relaciones entre ambos países, que comparten una frontera de 700 kilómetros, y con quien Turquía mantenía liberalizados el régimen de visados, nunca han sido fáciles. Bien es cierto que desde la llegada del AKP al poder en Turquía, la connivencia entre Erdogan y Bachar al Assad ha facilitado la integración de algunos aspectos de las agendas políticas de ambos países, especialmente en lo referente a la cuestión kurda.

Como ya hemos señalado, la política de influencia que ejerce Ankara en la región se basa en buena parte en su condición de *trading state* y en las relaciones económicas que establece con sus vecinos. El intercambio turco con Oriente Medio, expresado como porción del total de su comercio, pasó del 6% en 2002, al 16% en 2010¹⁰⁴.

En este sentido, Siria juega un papel clave en el desarrollo de la economía turca como paso de tránsito de bienes pero también como mercado¹⁰⁵. Además, el eje de la política de Davutoğlu hacia Oriente Medio pasa por Damasco, especialmente desde el establecimiento de un gobierno chií en Irak que, como hemos visto, fue considerado por Turquía como un fracaso¹⁰⁶.

Por otro lado, Turquía, en su papel de mediador en las principales cuestiones de la región, incluso intervino entre Siria y Estados Unidos e Israel para prevenir el aislamiento del país en diferentes ocasiones (el asesinato de Hariri, el conflicto con Israel en 2008)¹⁰⁷.

Por todo ello, cuando estalló el conflicto, hasta en 60 ocasiones el ministro de Exteriores turco admitió haber viajado a Siria para instar a al Assad a hacer reformas¹⁰⁸. En un primer momento, la intención de Ankara era defender el *statu quo* para evitar un desequilibrio en la seguridad regional¹⁰⁹ y una crisis doméstica (una parte de la población turca sigue solicitando una intervención directa en el conflicto). Una vez que no logra su propósito, ni tampoco el de que Damasco rompa su alianza con Teherán, Ankara pasa a alentar las revueltas y a apoyar a los rebeldes sirios.

El apoyo turco a los rebeldes sirios, relatado entre otros en primera persona por el veterano periodista Robert Fisk¹¹⁰, supone como hemos dicho una vuelta

¹⁰⁴ AKURA, F. (2012), "Turkey's Middle East Policy: Too Ambitious?", Expert Comment, Chatham House (en línea en: <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/185833>)

¹⁰⁵ IDRESS, M. (2011), "Turkey and Iran Rivalry on Syria", Alternatives Turkish Journal of International Relations, Vol. 10, nº 2-3.

¹⁰⁶ Uno de los ejemplos de los desacuerdos entre ambos gobiernos es la negación de Turquía de extraditar al vicepresidente iraquí Tariq al Hashemi pese a la orden internacional de captura emitida por la Interpol.

¹⁰⁷ FINKIELSZTOYN, M. (2012)

¹⁰⁸ IDRESS, M. (2011)

¹⁰⁹ FINKIELSZTOYN, M. (2012)

¹¹⁰ FISK, R. "Siria: la guerra vista dalla parte dei cattivi", 27/08/2012 en The Independent, publicado en italiano por Fatto Quotidiano.

de tuerca a la política de influencia turca en la región, y un abandono del poder blando para posicionarse al lado de otras potencias como Arabia Saudí (quien como ilustra el gráfico anterior ha mejorado considerablemente su consideración respecto a Ankara), que optan por la caída del régimen, armando y entrenando a rebeldes, con el riesgo de alentar aún más, como vienen denunciado varias organizaciones internacionales, la presencia de combatientes salafistas en Siria.

En un artículo publicado por Ignacio Álvarez-Ossorio en septiembre de 2011, se advierte de que “el método por el cual sea derrocado el régimen será una indicación de lo que será la Siria post-Assad. Si se da una confrontación armada o una intervención militar indirecta, será prácticamente imposible establecer una base legítima para la futura siria”¹¹¹. Siria se adentra en un proceso de intervención militar indirecta, tal y como señala Chatham House. El organismo habla de una “intervención extranjera semiencubierta”¹¹² basada en el traspaso de armas, entrenamiento del Ejército Libre de Siria, apoyo logístico y de comunicación al mismo, pero también en acciones no militares como el apoyo diplomático que se le brinda al Consejo Nacional Sirio (CNS).

Turquía juega un papel central en ambas acciones. En primer lugar, permitiendo que la oposición, reunida alrededor del CNS, utilice el país como plataforma desde la que actuar públicamente. En segundo lugar, según trascendió a la prensa en el mes de julio, el Gobierno de Turquía ha creado una base secreta junto a la frontera con Siria¹¹³, con la colaboración de Arabia Saudí y Qatar, para controlar las operaciones militares y de comunicación que se desarrollan en el país. De esta manera, Ankara haría efectiva su ayuda a las fuerzas rebeldes¹¹⁴. En ese mismo sentido, se planteó la posibilidad de establecer una zona de exclusión aérea, similar a la que se utilizó en Libia, aunque la ONU ya ha advertido de que no es una solución eficaz para el conflicto recalcando que la salida de la crisis no pasa por una intervención militar¹¹⁵.

El conflicto sirio supone un reto para la política exterior turca que tendrá que hacer frente a dos cuestiones trascendentales para su futuro: por un lado el problema de los refugiados sirios, que alcanzan ya los 80.000¹¹⁶ según datos de ACNUR, y la relación que con tanto trabajo ha establecido con Irán. Este último

¹¹¹ ÁLVAREZ-OSSORIO, I. “La agonía de Bachar”, 19/09/2011 en El País (en línea en: http://elpais.com/diario/2011/09/19/opinion/1316383211_850215.html)

¹¹² <http://www.chathamhouse.org/search/node/syria>

¹¹³ Concretamente en Adana, a unos 100 kilómetros de la frontera Siria. En Adana está situada la base militar de Incirlik, que da cobijo a tropas turcas y estadounidenses y que Washington ha utilizado en otras ocasiones para operaciones de reconocimiento. Ver mapa p.21.

¹¹⁴ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-crea-base-secreta-controlar-operaciones-militares-siria-20120727182322.html>

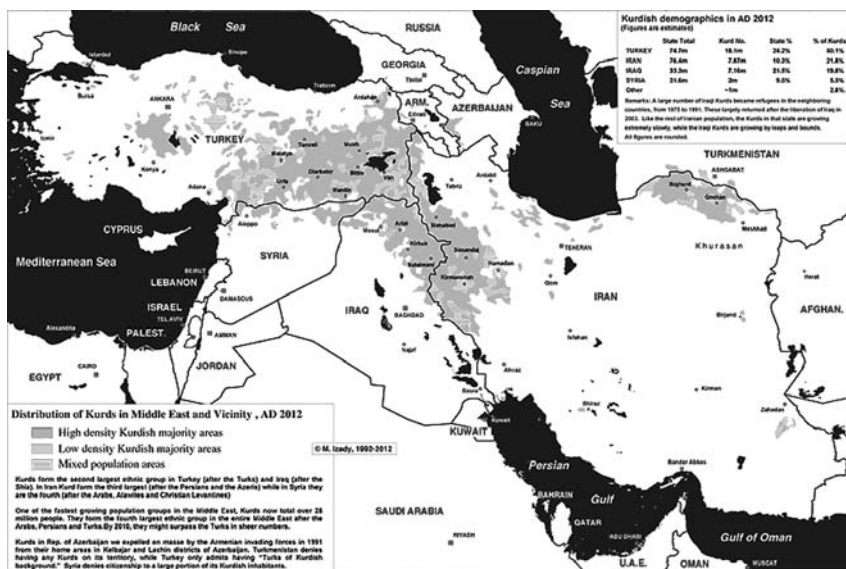
¹¹⁵ http://www.ideal.es/agencias/20120917/mas-actualidad/internacional/comision-rechaza-establecer-zona-exclusion_201209171649.html

¹¹⁶ http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-100000-personas-huyen-de-siria-en-agosto-el-mes-con-la-mayor-cifra-de-refugiados/?L=typetx_acnurgooglecs_pi

punto es central porque en ese vínculo entre Ankara y Teherán descansan dos de las cuestiones vitales para la estabilidad turca: la kurda y la energética.

En cuanto a la cuestión de los refugiados, más allá del desafío humanitario que supone, Turquía ya ha solicitado a la UE apoyo logístico y financiero porque considera que la seguridad y el orden público del país corren peligro. En efecto, entre los refugiados, muchos turcos denuncian que hay combatientes salafistas o vinculados con Al Qaeda. La cuestión es paradójica si se tiene en cuenta que Siria ha denunciado en innumerables ocasiones¹¹⁷ el apoyo logístico de Ankara a este grupo de combatientes.

Como destacan algunos especialistas, estaríamos delante de un ejemplo de efecto *blowback*¹¹⁸, término hecho célebre por la CIA que hace referencia al efecto negativo e inesperado generado por una fuerza que ha desencadenado una acción más o menos clandestina.



Fuente: www.gulf2000.columbia.edu

En lo referente a Irán, desde 2003 Turquía mantiene unas renovadas relaciones con Teherán. Como hemos visto, son unas relaciones bilaterales útiles para ambas partes, basadas en intereses económicos y asentadas además a partir de un objetivo político común: la contención del nacionalismo kurdo. En Turquía,

¹¹⁷ La última, una carta enviada por el Ministro de Exteriores sirio al Secretario General de la ONU Ban Ki-moon en el que acusa a Ankara de "permitir que cientos de terroristas de Al Qaeda, Takfiri y wahabitas crucen la frontera para matar a inocentes sirios" (en línea en: <http://www.presstv.ir/detail/2012/09/17/262008/turkey-allowing-terrorists-into-syria/>)

¹¹⁸ http://www.dedefensa.org/article-la_turquie_appelle_l_aide_19_09_2012.html

la minoría étnica kurda –la más importante del país– representa un 20% de la población mientras que en Irán tan solo el 10%¹¹⁹ y, pese a que la mayoría es suní, no es la identidad kurda lo que se persigue, sino su vinculación a través de reivindicaciones de carácter político¹²⁰.

En Turquía, los kurdos siempre han sido percibidos como una amenaza para la estabilidad interna del país (en territorio turco vive la mitad de todo el pueblo kurdo) considerando sus manifestaciones culturales, incluida el uso de una lengua propia, el *kurmanji*, como contrarias a los valores que inspiraron a la República.

Algunos sondeos estiman que la opinión pública turca¹²¹ teme que la postura adoptada por Turquía frente a la crisis siria aliente la autonomía kurda en el norte de Siria, poniendo en peligro por lo tanto la propia integridad territorial de Turquía.

De hecho, el “elemento kurdo” es un arma arrojadiza del régimen de Damasco. Recordemos que, si en un primer momento el partido baazista respaldó al PKK dando cobijo a su líder, Abdullah Öcalan, tras el Acuerdo de Adama de 1998 —antes del cual turcos y sirios estuvieron a punto de una confrontación bélica—, retiró esta ayuda y expulsó a Öcalan, lo que permitió una mejora de las relaciones entre Damasco y Ankara¹²².

La instrumentalización de la diversidad en Siria, que permite al régimen describirse como garante de la igualdad entre las diferentes minorías étnicas y confessionales¹²³, hace de ellas en realidad meros rehenes del poder político. Los kurdos no han estado muy presentes en las protestas que se han desarrollado en Siria previas al conflicto pese a que tendrían buenos motivos para ello si pensamos que la exclusión de la “kurdicidad” se convierte con el partido Baath en principio de doctrina oficial del Estado, que considera que el “pueblo kurdo” no es más que una fabricación del Imperialismo¹²⁴. Así, el poder central ha tratado de subsumirlos en un océano árabe para diluir su conciencia nacional¹²⁵ por lo que lleva a cabo la famosa operación “cinturón árabe”, con el objetivo de construir un cordón sanitario entre Siria y los vecinos kurdos del norte y noreste de la Yazira, en las fronteras con Turquía e Irak, obligando a los kurdos a reasentarse en el interior y ceder su lugar a los árabes.

¹¹⁹ Habitan en el noroeste del país, en la zona fronteriza con Irak.

¹²⁰ LÓPEZ MOLINA, H. (2012), “El Kurdistán hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía”, IECAH, (en línea en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2003:el-kurdistán-hoy-las-minorías-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia&catid=35:crisis-invisibles&Itemid=87)

¹²¹ FADI, H. (2012) “Turkey’s Middle East Policy: Too Ambitious?”, Expert Comment, Chatham House (en línea en: <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/185833>)

¹²² ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2009), Siria Contemporánea, Madrid, Síntesis.

¹²³ TEJEL GORJAS, J. (2006), “Les kurdes de Syrie, de la “dissimulation” à la “visibilité”?, Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, nº115-116, pp. 1-16.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2009) pp.202-203.

De los dos millones de kurdos que viven en Sira (la minoría étnica más importante del país) hay entre 250.000 y 30.000 que carecen de la ciudadanía siria, y no pueden acceder a los principales servicios básicos como la sanidad y la educación públicas, tener propiedades o moverse libremente por el país¹²⁶. La situación se remonta al censo de 1962, que privó de la condición de ciudadanos a cientos de miles porque no fueron capaces de probar su presencia antes de 1945. En 2011, en un intento de mantener a los kurdos al margen de la revolución, el gobierno decidió otorgarles la ciudadanía, aunque aquellos que no participaron en el censo de 1962 o llegaron después de esta fecha siguen siendo, simplemente, inexistentes. Dentro del mismo orden de maniobras, al Assad ha cedido el control de las regiones kurdas al PUD (una rama del PKK que no reconoce al Consejo Nacional de Siria, ya que a su vez éste ha asegurado que no reconocería los derechos kurdos cuando el régimen caiga) logrando así desestabilizar a Turquía y endurecer el conflicto a lo largo de la frontera común. En revancha, Erdogan ha influido en la decisión de que sea un kurdo (Abdul Basit Sieda) el que presida el Consejo Nacional Sirio para cumplir con el cupo de la presencia kurda en el grupo y poder influir sobre la situación kurda de Siria en el futuro.

De esta forma, Erdogan, impulsando el debilitamiento del régimen sirio, habría logrado que la cuestión kurda también se vuelva en su contra en un país donde el 20% de la población es kurda y está privada de derechos políticos y sociales básicos.

Interdependencia energética

Siria es un punto neurálgico de transporte de hidrocarburos entre el Mediterráneo, el mar Negro y el Caspio y el Golfo Pérsico. Ankara es un socio privilegiado en el frente energético y punto neurálgico de redes como Southstream, Nabucco y Blue Stream: Anatolia está destinada a convertirse en capital de la energía por su poder político y sus alianzas.

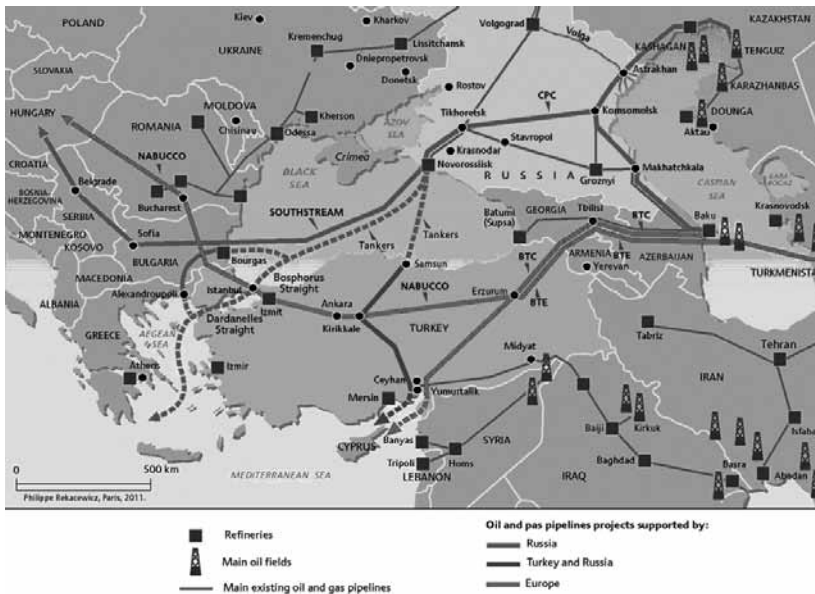
Turquía cuenta con pocas reservas de petróleo, pero por su posición geográfica se ha convertido en un punto obligado de paso de los hidrocarburos procedentes de Asia Central. Transitan por suelo turco numerosos oleoductos, como el Baku-Tbilissi-Supsa, el primero que esquiva el monopolio ruso, y el Baku-Tbilissi-Ceyhan, el primer oleoducto procedente de Asia que no pasa por el mar Negro, evitando también las redes rusas. En cuanto al gas, Turquía ofrece la misma configuración. La mayor parte de los gasoductos, procedentes de Asia central o de Irán (que posteriormente se exportan a Europa) transitan por el Es-

¹²⁶ LÓPEZ MOLINA, H. (2012), "El kurdistán hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía", Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH (en línea en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2003:el-kurdistan-hoy-las-minorias-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia&catid=35:crisis-invisibles&Itemid=87)

trcho del Bósforo, excepto Nabucco, que lo hace a través del Estrecho de los Dardanelos.

En los últimos años, Turquía y Siria han intensificado sus colaboraciones a nivel energético. En 2010, lanzaron el proyecto de presa en la provincia turca de Hatay, reivindicada por Damasco. La denominada “presa de la amistad” se sitúa en el río Orontes, que atraviesa el noroeste de Siria y desemboca en el Mediterráneo.

A Turquía también le interesa evitar el aislamiento de Irán, que le proporciona el 30% del gas natural turco cada año. Teherán le ha propuesto a Ankara asociarse para la explotación de su yacimiento de gas South Pars, en el que el gobierno turco tenía previsto invertir cinco mil millones de dólares a partir de 2012.



Fuente: Philippe Rekacewiz, París 2011

Arabia Saudí

Pese a que normalmente se relaciona el poder blando con regímenes no autoritarios, algunos autores consideran que los que sí lo son también pueden adquirir esta influencia si logran que a nivel doméstico no existan descontentos con el sistema de gobierno y las políticas implementadas por el mismo. Maquiavelo recordaba en *El Príncipe* que los autócratas solo pueden sobrevivir si honran los principios del gobierno civil¹²⁷.

¹²⁷ GALLAROTTI, G., ELFALILY, E., TAYEB OSAMA, S. (2012), “Saudi Arabia and the use of Soft Power”, Wesleyan University, (en línea en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/31/)

Arabia Saudí es el paradigma de un régimen de naturaleza autoritaria apoyado en el carácter rentista¹²⁸ de una economía basada en los hidrocarburos, lo que le ha permitido sobrevivir en el tiempo sin grandes sobresaltos. La Primavera Árabe ha puesto de manifiesto que ante las protestas que reclamaban reformas políticas y sociales como en otros países del entorno, la renta petrolera saudí logró, hasta cierto punto, comprar la paz social.

Insistiendo en la estabilidad interna de su régimen, y postulándose como centro de cuatro mundos (el de Oriente Medio, el árabe, el musulmán y el de la energía), Riad ha querido posicionarse como modelo del mundo musulmán, siendo ésta la llave maestra de su política exterior por la capacidad de movilización de identidades.

Su diplomacia se ha visto asimismo fuertemente influenciada por su área de proyección, el Golfo Pérsico. La seguridad, así como la percepción de las amenazas, juegan un papel central en esta región del mundo, vital para el mundo desarrollado tal y como lo conocemos. Los ocho países que conforman el CCG, del que Arabia Saudí es su centro por tamaño y recursos, contienen unas reservas probadas de petróleo equivalentes a más del 60% del total mundial y más del 40% de las de gas natural¹²⁹, constituyéndose como la principal fuente de energía del mundo. La fuerte dependencia del sistema internacional de estos recursos condiciona las relaciones de estos países dotándolas de un alto grado de complejidad y unos dilemas de seguridad¹³⁰ que se han puesto de manifiesto, una vez más, en la Primavera Árabe.

Una vez desaparecida la amenaza comunista en la región con el fin de la Guerra Fría —en los años 50 y 60 Riad tiene un papel crucial en la lucha contra la izquierda y el nacionalismo árabe— una de las prioridades en la política de influencia saudí es la de mantener el rol como líder del mundo musulmán.

El nacionalismo árabe ha sido estigmatizado como una política importada y exógena a los principios mismos del Islam, mientras que el socialismo y el comunismo se presentaban como movimientos antirreligiosos. La “guerra de las ideas” por lo tanto, como apuntan algunos autores¹³¹, es un capítulo de vital im-

¹²⁸ La teoría del Estado rentista sostiene que los Estados logran evitar que los ciudadanos desarrollen aspiraciones de participación política gracias a la distribución de la riqueza y la ausencia de fiscalidad, permitiendo así la supervivencia de la autocracia. Sin embargo, algunos autores ponen en duda la validez de esta teoría en los Estados del Golfo, argumentando que desde siempre han existido demandas de representatividad, siendo estas en algunos casos previas a la propia formación de los Estados. Ver: SALDAÑA MARTÍN, M. (2011), “El Golfo ante la ‘revolución árabe’: ¿tiempo para el cambio político?”, Real Instituto Elcano, ARI 55/2011 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/analisis/rie/ari55-2011)

¹²⁹ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011)

¹³⁰ EL OIFI, M. (2011), “Le destin des révolutions arabes se joue-t-il en Arabie Saoudite?”, Grotius International (en línea en: <http://www.grotius.fr/le-destin-des-revolutions-arabes-se-joue-t-il-en-arabie-saoudite/>)

¹³¹ EL OIFI, M. (2011)

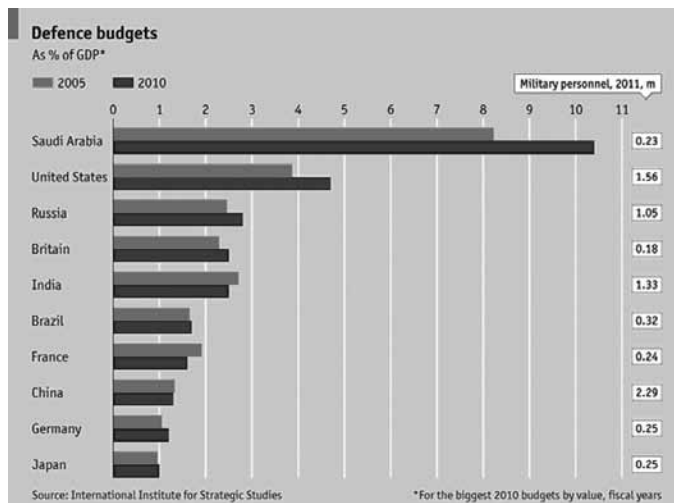
portancia en la política exterior saudí, apoyada ésta por instituciones, agencias de comunicación y medios controlados por la casa Al Saud¹³².

En el contexto de las Primaveras Árabes, y aprovechando esos medios que había puesto a punto en la Guerra Fría y en la post-Guerra Fría, Arabia Saudí lleva a cabo una nueva “guerra de ideas” lanzando *fatwas* contra las revoluciones, acogiendo a los dictadores y poniendo el acento especialmente en la división sectaria entre suníes y chiíes, basada en una visión antagonista, principalmente frente a Irán.

La utilización de la cuestión confesional: el caso de Bahréin

Aunque de lo que se trata es de exacerbar la oposición confesional, sectaria e ideológica, como lo demuestra la acusación de Arabia Saudí a las supuestas intervenciones de la mano iraní en las protestas que han sacudido a Bahréin, lo que realmente separa a Riad y Teherán es, como hemos visto, una divergencia esencialmente política centrada en el papel que EEUU debe de jugar en la región, así como en la pretensión de Irán de ser reconocida como potencia regional. Se trata principalmente de un desacuerdo sobre la visión de la seguridad colectiva en el Golfo Pérsico¹³³.

Desde hace décadas, Arabia Saudí destina enormes recursos para dotarse de todo tipo de armamento convencional y mantener unos ejércitos sobredimensionados, tanto por los efectivos como por el porcentaje de PIB que se les dedica, como demuestra el siguiente gráfico:



Fuente: International Institute for Strategic Studies

¹³² Ibid.

¹³³ CRONIN, S. & MASALHA, N. (2011): “The Islamic Republic of Iran and the GCC states: Revolution to Realpolitik?”, LSE Kuwait Programme Research Papers, n°17 (en línea en: <http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/research/papers/iran.aspx>)

La pequeña isla de Bahreín, por la proximidad al Reino y el reparto confesional de su población, ocupa una posición central para la seguridad interna de Arabia Saudí, mientras que su principal aliado en la región, EEUU, mantiene en ella su V Flota, la base militar más importante en Oriente Medio. No es de extrañar por lo tanto la enérgica respuesta de Arabia Saudí a las revueltas que se desarrollaron desde el mes de febrero de 2011. Manama pasaba a convertirse así en el máximo ejemplo del “doble rasero” aplicado por las petromonarquías del Golfo ante las revueltas árabes: mientras apoyaban los cambios en países como Libia, Yemen y Siria (ofreciendo respaldo mediático y diplomático), en Bahreín aplicaban una política de mano dura para reprimir las protestas y acusaban a Irán de estar detrás de las mismas.

La mayoría de la población bahreiní es chií. Llegó a este archipiélago, así como al este de Arabia Saudí, huyendo de las persecuciones religiosas del siglo XVIII tras la conquista de tribus sunís procedentes del centro de la península arábiga. Desde entonces, los Al Khalifa, que siguen en el poder a día de hoy, se han apropiado de las tierras cultivables y del comercio de perlas¹³⁴, principal fuente de ingresos hasta la explotación de los hidrocarburos a partir del primer tercio del siglo XX, imponiendo a los trabajadores una forma de esclavitud que ha abierto una gran brecha entre el Estado y la población chií, lo que explica gran parte de los conflictos sociales actuales¹³⁵.

Actualmente, los chifes que viven en el archipiélago, dependiente del petróleo y de los subsidios saudís, son excluidos de cargos políticos y administrativos, y víctimas de la desigualdad económica y la represión policial¹³⁶. Para muchos analistas¹³⁷, las protestas de 2011 siguen la oleada de reivindicaciones tras las elecciones generales de 2006 y 2010, cuando solo la “ingeniería electoral” bahreiní¹³⁸ permitió que el poder político se conservara en manos de la minoría suní. Como recuerda la investigadora Laurence Louër, un adagio popular bahreiní afirma que “cada diez años, el país es testigo de una intifada”.

Incluso frente a las acusaciones de que Irán movía los hilos de la protesta¹³⁹, no hay que olvidar que el archipiélago ha sido reclamado por Teherán, ya que formaba parte del Imperio persa, los manifestantes han insistido en presentarse como portadores del mismo mensaje universal que en primer término ha motivado también las otras protestas en el mundo árabe (justicia, democracia, igualdad...)¹⁴⁰. Claro está que, la situación de los manifestantes que han salido a la calle en Manama y otras ciudades del Golfo, no se puede comparar con la que

¹³⁴ LOUËR, L. (2008), Op.cit., p.55

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ ARTEAGA, F. Ibid.

¹³⁷ Ibid., LOUËR, L. (2011)

¹³⁸ El 70% de la mayoría chií solo obtuvo el 45% de los escaños, en LOUËR, L. (2011).

¹³⁹ El régimen lo ha descrito como agentes iranís movidos por el odio confesional.

¹⁴⁰ “¡Ni chiís ni sunís: simplemente bahreinís!” era uno de los eslóganes que circulaba por la red (blogs anónimos) en 2011.

viven otras poblaciones de Oriente Medio: el PIB per cápita en la región se sitúa entre los 60.000 y los 16.000 euros¹⁴¹. El principal problema del archipiélago es el paro masivo desde la década de los 90 y el incumplimiento del Pacto social de los años 70, coincidiendo con el *boom* petrolero, que garantizaba un empleo público a los ciudadanos con estudios secundarios y universitarios¹⁴². Ante la saturación y el colapso del sector público, así como el incremento de la población, muchos jóvenes optan por buscar su futuro en el privado, reticente a emplear a nacionales ante la diferencia de condiciones que todavía existen en términos de salarios y cuestiones laborales entre estos y los extranjeros.

Por otro lado, desde un punto de vista geoestratégico, Bahréin apenas cuenta ya con recursos de hidrocarburos, y no es estratégico para el control del Estrecho de Ormuz, lo que tiraría por tierra la teoría de un complot iraní, y explicaría que, ante las manifestaciones, Estados Unidos haya “confiado” la seguridad del país a Arabia Saudí y el CCG. Bajo el impulso saudí, la organización envió en el mes de marzo de 2011 alrededor de 1.500 efectivos de la fuerza de seguridad colectiva “Escudo de la Península”, que se cobró varias víctimas mortales y decenas de heridos. Este movimiento fue interpretado por la oposición, tanto chií como suní, como una “invasión del país” encaminada a perpetuar el *statu quo*.

Frente a la posición que insiste en defender el enfrentamiento sectario, y que es corroborada por el discurso del “creciente chií”, los hechos empíricos demuestran que las comunidades chiíes de Omán, Qatar, EAU y Kuwait —instaladas más recientemente, la mayor parte atraídas por las riquezas de estos países— están relativamente bien integradas en el tejido político y social y comparten la prosperidad económica con el resto de la población, lo que limita considerablemente sus movilizaciones¹⁴³. En Bahréin y en Arabia Saudí, las comunidades chiíes son vistas como una amenaza a la cohesión interna y a la estabilidad nacional (es decir, a la seguridad del propio régimen). Las demandas de esta parte de la población exigiendo el final de su marginalización social, económica y política se tratan de transmitir al exterior como un incremento de la influencia iraní en la región.

Igual que en el archipiélago vecino, Arabia Saudí ha sido también testigo de protestas a lo largo de 2011¹⁴⁴, especialmente en la parte nororiental del país, don-

¹⁴¹ SALDAÑA MARTÍN, M. (2011), “El Golfo ante la Revolución árabe: ¿tiempo para el cambio político?, Real Instituto Elcano, ARI 55/2011 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/analisis/rie/ari55-2011)

¹⁴² LOUËR, L. (2011)

¹⁴³ COLOMBO, S. (2012), “The GCC Countries and the Arab Spring. Between Outreach, Patronage and Repression”, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers n°1209 (en línea en: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1209.pdf>)

¹⁴⁴ Los llamamientos en redes sociales a manifestarse han sido constantes desde el inicio de las revueltas en 2010. Pese a la ausencia de manifestantes en muchas zonas del país, y pese a que el “Día de la ira” programado en Riad fue solventado fácilmente por el régimen con un gran despliegue de fuerzas de seguridad, son miles de personas las que respaldan las movilizaciones en las redes sociales

de se encuentra el principal campo petrolero —el de Ghawar¹⁴⁵— así como las más importantes concentraciones de población chií. Estas movilizaciones se han tratado de “acallar” con subsidios y promesas de creación de empleo público, incremento de las prestaciones por desempleo, y de inversiones en infraestructuras, educación y sanidad. Se calcula que el volumen de ayudas anunciado por Arabia Saudí en mayo de 2011, alrededor de 130 billones de dólares, supera el presupuesto anual del país para todo 2007¹⁴⁶. Con una población en considerable aumento (ha pasado de los 9 millones a los 20 en los últimos 30 años y las proyecciones futuras estiman que se duplicará en las siguientes dos décadas¹⁴⁷), la pregunta es si Arabia Saudí será capaz de seguir comprando la paz social que garantice la estabilidad del país y la permanencia de la casa Al Saud en el poder. Pero no solo eso: su capacidad de influencia en la región, asentada en una legitimidad religiosa e histórica en entredicho, por el vínculo estrecho que la une a Estados Unidos, se basa, en parte, en los subsidios económicos que brinda a sus aliados. Unas ayudas que podrían verse comprometidas, minando todavía más dicha influencia.

Irán

Con su genética Imperial, y con su condición de segundo mayor exportador de hidrocarburos de la OPEP, tercer exportador mundial de crudo y poseedor de las terceras reservas probadas, sumando las correspondientes al petróleo y al gas, del mundo¹⁴⁸, Irán se ha visto a sí mismo desde siempre como una potencia cuya hegemonía es “natural e inevitable”¹⁴⁹. En términos objetivos, y comparando a Irán con otros Estados de su área de proyección mediorienta, su extensión, la diversidad y el desarrollo de su economía, el avance tecnológico y una fuerza militar poderosa abalan este punto de vista. La insistencia de Irán, independientemente de la naturaleza de su Estado y de quien esté al frente de los mismos, ya sean monarcas o presidentes, es ser reconocido hegemón regional.

Irán se considera a sí mismo como heredero de una antigua y sofisticada civilización y poseedor de una larga historia como Estado independiente; una his-

y firman las “peticiones” dirigidas al monarca. El “peticionismo” es el único método aceptado dentro de la estricta tradición islámica wahabí para hacer llegar demandas a sus líderes. Ver SALDAÑA MARTÍN, M. (2011).

¹⁴⁵ Como hemos visto anteriormente, en esta región se acumula la población chií y el 10% de las reservas mundiales de petróleo. Ver ARTEAGA, F. (2011), “Estado de la seguridad en Bahréin a 23 de septiembre de 2011”, Real Instituto Elcano, Nota para el Observatorio: crisis en el mundo árabe, nº 43 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_arteaga_seguridad_bahrein_septiembre).

¹⁴⁶ COLOMBO, S.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ U.S Energy Information Administration (en línea en: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IR>).

¹⁴⁹ CRONIN, S. & MASALHA, N. (2011).

toria que contrasta con la de los Estados del sur del Golfo Pérsicos, desdeñados como invenciones recientes del Imperialismo británico¹⁵⁰.

Pero desde 1979, a la percepción del propio destino iraní como hegemón regional se añade una nueva aspiración: la de convertirse en el líder de la *umma* global. En este objetivo, por lo tanto, choca con las intenciones saudíes, aunque a diferencia de Riad, Teherán siempre ha evitado cualquier adscripción o identidad en su política exterior, lo que le ha permitido apoyar a grupos como Hamas o establecer vínculos pragmáticos con el AKP turco¹⁵¹ sin contradecir sus principios religiosos.

Al analizar el discurso académico sobre la política exterior iraní que se realiza en el propio país, se hace hincapié en que la fuente del poder iraní¹⁵² es principalmente espiritual¹⁵³, postulándose Irán como ejemplo para otros países. Así, en uno de los preceptos de la propia Constitución iraní, se señala el objetivo de lograr la unidad con otros países para establecer un orden islámico mundial fundado en la solidaridad. Desde este punto de vista académico, se puntualiza que el “poder blando” no se limita a lograr la solidaridad islámica¹⁵⁴. De ahí se desprende el compromiso activo con el Movimiento de Países no Alineados y el Grupo de los 77, de los que Irán forma parte. En cualquier caso, lo que está claro es que Irán ha basado su comunicación con la opinión pública árabe y con las comunidades, tanto chífes como suníes, a partir de un posicionamiento no sectario como líder y voz de una coalición anti-EEUU y anti-Israel (anti-sionista), lo que le ha permitido recolectar importantes beneficios políticos. Y se ha cuidado mucho de presentarse a sí mismo como país islámico y no chií.

Muchas veces estos posicionamientos contra Estados Unidos e Israel van acompañados de condenas, más o menos explícitas, contra los “reaccionarios y pro-imperialistas Estados del Golfo”.

Irán se ha convertido en un polo de atracción para los saudíes en contraste con la sumisión a los intereses de EEUU de su propio gobierno¹⁵⁵. Este peligro, para las autoridades wahabíes, parece mucho más claro en la cuestión palestina: los

¹⁵⁰ “Persia ofrece la forma de la monarquía teocrática; tiene el principio de una monarquía, esto es, una constitución en la cual también existe una legalidad, que el soberano comparte con sus súbditos, de suerte el mismo rey es la legalidad de sus súbditos, el principio del bien. Tenemos, pues, un principio universal y puro en el Estado persa” Hegel (1770-1831) en HEGEL, G.W.F. (2010), *Filosofía de la historia universal*, Tomo I, Buenos Aires, Losada.

¹⁵¹ CRONIN, S. & MASALHA, N. (2011)

¹⁵² Irán, como Arabia Saudí, cuenta también con una red importante de fundaciones islámicas caritativas. No hay que olvidar que como cuna del Imperio persa, su lengua y su cultura también son importantes instrumentos de influencia.

¹⁵³ REZA DEHSHIRI, M. & REZA MAJIDI, M. (2011), “Política Exterior de Irán en la era pos-revolucionaria: un enfoque general”, *Revista Iraní de Política Exterior*, Vol. III, n.º 7, pp. 37-54.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ CRONIN, S. & MASALHA, N. (2011)

planes de paz propuestos por Riad son vistos por la opinión pública árabe como fútiles, y aunque Arabia Saudí insiste en que el mundo árabe e islámico apoya la causa palestina, lo cierto es que los hechos muchas veces han contrastado con la retórica, y la presión popular ha sido decisiva en los cambios de actitud de la política exterior saudí. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en 2006, con motivo de la denominada "guerra de los 33 días" entre Israel y Hezbolá. Si en un primer momento Riad acusó a la milicia de su irresponsabilidad y prohibió las manifestaciones a su favor en el país, la vehemencia del clamor popular obligó al reino a rectificar y a condenar abiertamente a Tel Aviv.

Mientras tanto, el apoyo blindado a Hamás y a Hezbolá le permite a Irán ganar prestigio y presentarse como punto neurálgico de la resistencia frente a Israel. Es también este eje de resistencia, en el que se incluye a Damasco, la insignia de la diplomacia iraní en el Levante y uno de los más importantes éxitos de su política regional.

Si una de las constantes de la política exterior iraní es su ambición por convertirse en hegemon regional, apoyándose en una legitimidad religiosa, combinada con un discurso de solidaridad para con los pueblos oprimidos de la tierra, la otra es el desarrollo de su programa nuclear. Ante el mismo no han flaqueado ni el reformista Khatami ni el pragmático Rafsanjani, ni el radical Mahmud Ahmadineyad. Este último lo ha utilizado para presentarse como el campeón del nacionalismo iraní y el garante de las necesidades energéticas del país a largo plazo¹⁵⁶.

Hasta el momento, Irán insiste en que su programa nuclear es exclusivamente civil y pacífico y la AIEA (Agencia Internacional de la Energía Atómica) ha sido incapaz de demostrar lo contrario. Lo que se debate en realidad es si Irán ha violado el Tratado de No Proliferación y si persigue dotarse del arma nuclear. Como señala Stampa Piñeiro, la supervivencia, el prestigio y la ambición regional impulsan el desarrollo y el dominio de la tecnología nuclear¹⁵⁷. En cuanto a la supervivencia, no hay que olvidar que Saddam Hussein utilizó armas químicas en el campo de batalla contra Irán y este demostró su nula voluntad de agresión nuclear¹⁵⁸, aunque desde entonces convive con una percepción de que su seguridad no está garantizada. Esta percepción se encontraría —pese a que Irán insiste en que el uso de su programa es pacífico¹⁵⁹— detrás de las razones que conducen, tanto a los países que han ratificado el TNP, como a los que no lo han hecho, a

¹⁵⁶ Ibid..

¹⁵⁷ STAMPA PIÑEIRO, L. (2007), "La nuclearización de Irán y su repercusión como actor regional", en VVAA (comp.) pp.99-130.

¹⁵⁸ Ibid..

¹⁵⁹ El líder supremo, el ayatolá Ali Jameini, todavía mantiene vigente una fatwa por la que sentenció que el uso de armamento nuclear se contradice con los principios del Islam.

dotarse de un arma¹⁶⁰. Para algunos autores, las sanciones encaminadas a apartar a Irán de sus objetivos nucleares no sirven más que para incrementar el resentimiento nacional¹⁶¹.

Esa misma percepción de seguridad no garantizada es con la que conviven los países del Golfo Pérsico, si bien no consideran que el programa nuclear sea una amenaza. Como reiteran Cronin y Masalha, los Estados del Golfo Pérsico temen más que Irán incremente su influencia regional (como consideran que ha hecho en Irak) o sea una fuente de inestabilidad interna (como en las revueltas que con motivo de la Primavera Árabe, pero no sólo, han tenido lugar en Bahrein, o incluso en el levantamiento de Yemen).

Para la población iraní, la defensa de su programa nuclear es una cuestión de orgullo nacional y de soberanía. Los árabes así lo consideran igualmente: en la encuesta señalada, un 64% de los encuestados¹⁶² reconoce el derecho de Irán a desarrollar este tipo de energía. Preguntados sobre si la intención de Teherán es la de fabricar armas nucleares, un 52% considera que sí.

Arabia Saudí es el país del Golfo que más firmemente se ha posicionado contra el programa nuclear iraní y ha condenado en varias ocasiones la falta de cooperación de Teherán con la AIEA. En 2008, además, Riad establece un Acuerdo de cooperación tecnológica con Estados Unidos¹⁶³, con el objetivo de desarrollar este tipo de energía de forma pacífica en contraste con el modelo iraní.

Mientras que para EEUU, ya sea con la administración de George W. Bush o con la de Barack Obama, la cuestión nuclear es la causa mayor para impedir la normalización de relaciones con Teherán, el CCG declina formar parte de la misma aunque los Estados que lo conforman se mueven por una delgada línea roja entre la lealtad a EEUU y la conjura de un catastrófico conflicto miliar. No temen, como hemos dicho, un ataque directo por parte de su vecino del norte. Pero eso no impide que Teherán haya, al mismo tiempo, advertido de que si Estados Unidos lanza un ataque desde las bases del Golfo, responderá.

La incapacidad del CCG de adoptar un punto de vista único respecto del programa nuclear iraní, con posturas como la de Qatar y Omán, que son las más resistentes al enfoque de Washington, o la de Arabia Saudí, en línea con su aliado occidental, demuestra hasta qué punto existen divergencias estatales respecto de la seguridad de la región. Las diferencias no solo enfrentan a Irán con los Estados del CCG, siendo el primero contrario al paraguas protector de EEUU, sino

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ HALLIDAY, F. (2007)

¹⁶² El sondeo se llevó a cabo en Egipto, Marruecos, Jordania, Líbano y EAU.

¹⁶³ Las referencias a este acuerdo se pueden ver en: PÉREZ MORENO, A., "Arabia Saudí apuesta por ser nuclear", Atenea Digital, 16/12/2011 (en línea en: http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6716_ESP.asp)

que entre las propias monarquías hay importantes discrepancias que mitigan las capacidades en materia de seguridad de dicha organización regional.

Mientras tanto, gracias a su programa nuclear, Irán se presenta ante la opinión pública árabe como “víctima” del doble rasero estadounidense –y por ende occidental- respecto a la capacidad nuclear israelí. El académico Kenneth N. Waltz, en un polémico artículo publicado este verano en *Foreign Affairs*¹⁶⁴, defendía el derecho de Irán a poseer armas nucleares como la única fórmula de estabilizar la región, y contrarrestaba los argumentos de una posible escalada nuclear en Oriente Medio, asegurando que desde 1970 ha habido un retroceso en la emergencia de este tipo de Estados. Otros analistas de la región, como Daniel Pipes¹⁶⁵, consideraban “estúpido” su punto de vista, y el propio primer ministro israelí Benjamin Netanyahu se pronunciaba poco después en la misma línea. Menos vehementes se mostraban otros autores que, si bien defienden que el peligro tampoco es la proliferación nuclear, sí lo es la posibilidad de que material radiactivo caiga en manos de milicias como Hezbolá u organizaciones terroristas como Al Qaeda¹⁶⁶.

Del entusiasmo inicial a la defensa del principal aliado

Frente a la Primavera Árabe, los líderes iraníes mostraron desde el inicio un gran entusiasmo, calificando los levantamientos populares de “despertar islámico” y comparando los acontecimientos con los vividos en Irán en 1979.

El enquistamiento de la situación en Siria cambió las tornas y para muchos el férreo apoyo de Teherán a su aliado Bachar al Assad acabará por pasarle factura. A finales de marzo de 2012, el ministro de Exteriores iraní afirmaba que el apoyo de su país al presidente sirio al Asad era “incuestionable”. Era la primera vez que el régimen teocrático expresaba en términos tan claros su incondicionalidad hacia Damasco. Pese a la unanimidad de puertas para afuera, Ahmadinejad y Khomeini no estarían tan de acuerdo. Paradójicamente, mientras el primero reprimió duramente las revueltas de 2009 en su país¹⁶⁷, que cuestionaban la legitimidad de unos resultados electorales que nuevamente lo situaban al frente de la dirección

¹⁶⁴ N. WALTZ, K. (2012), “Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability”, *Foreign Affairs*, pp. 2-5.

¹⁶⁵ Ver en línea en su blog: <http://www.danielpipes.org/blog/2012/07/kenneth-n-waltz-the-stupidest-strategist>

¹⁶⁶ DE LA GUARDIA, J. (2012), “Israel y las discrepancias sobre la amenaza iraní”, *Política Exterior*, Vol. 26, nº 148, pp. 36-43.

¹⁶⁷ Tras las elecciones presidenciales en Irán de junio de 2009, se llevaron a cabo protestas en Teherán y otras importantes ciudades en Irán y de todo el mundo contra el presunto fraude electoral y en apoyo del candidato de la oposición Mir Hosein Musaví y Mehdi Karrubí. Estas elecciones han marcado un antes y un después en la historia del país ahondando en la existente y sempiterna lucha entre los grupos sociales reaccionarios y aperturistas así como entre los sectores ultraconservadores y pragmáticos. Estas divergencias marcan también las relaciones de Irán con el exterior.

política del país, el Líder Supremo sería el principal defensor de una lealtad inquebrantable con Damasco. Ahmadinejad no sería el único miembro de la clase política iraní que se interrogaría sobre la posibilidad de al Assad de mantenerse mucho más tiempo en el poder, con el riesgo que ello supondría para Irán.

Un riesgo, porque la que antaño fuera capital de los Omeyas representa para Teherán uno de los principales éxitos de su política regional. En efecto, Siria es el núcleo del eje que vincula Irán con el Levante: esto es, con Hezbolá y con Hamás. Entre otras consideraciones geoestratégicas, este eje es un canal del régimen teocrático para implicarse en la agenda política árabe y acceder así a la cuestión de los territorios palestinos e Israel.

Desde el punto de vista de la “teoría del creciente chíi”, supondría una oportunidad para equilibrar la balanza el hecho de que el gobierno de al Assad cayera y fuera sustituido por uno de mayoría suní. Sin embargo, una vez más, nos parece que la cuestión confesional o ideológica no es más que un elemento movilizad por unos y otros y que, lo que prima en la crisis siria, son diferentes determinantes políticos y estratégicos.

Utilizando el argumento de que los puestos clave políticos y de la administración (ministerios, inteligencia, fuerzas especiales, guardia republicana, etc.) están acaparados por la minoría alauí, entre un 12% y un 20% de la población, y que Siria un aliado de Irán, normalmente se le suele calificar de chíi. Esta calificación es discutible a varios niveles. En primer lugar, el objetivo inicial del baasismo sirio¹⁶⁸, hoy en día contra las cuerdas, era lograr una integración republicana supraconfesional.

Por otro lado, si bien es cierto que el alauismo tiene una vinculación con el chiismo, éste históricamente lo viene considerando como una secta disidente, casi esotérica. Para algunos expertos en cuestiones religiosas, los alauís, cuya doctrina apareció en Irak en el siglo XI, serían en su origen cristianos que se refugiaron en las montañas durante la invasión musulmana: no sólo creen en la reencarnación, sino que además veneran a una trilogía (Ali, Mahoma y Salman, compañero del profeta) representada con símbolos astrales. Como los alevíes turcos, se caracterizan por la ausencia de mezquitas, la tolerancia al alcohol y el hecho de que las mujeres no llevan velo. La religión alauí es iniciática, y los adolescentes de sexo masculino se inician en ella con un guía espiritual.

En el siglo XIV, el pensador suní Ibn Taymiyya, considerado todavía una autoridad en los medios fundamentalistas musulmanes, recomendaba la yihad contra ellos. Habrá que esperar hasta 1936 para que una *fatwa* pronunciada por una autoridad suní los reconozca oficialmente como musulmanes con el objetivo de presentarse más unidos frente al colonizador. En 1973 son admitidos como

¹⁶⁸ Las características principales del baasismo son el nacionalismo, el laicismo y el socialismo.

parte integrante de la comunidad chií por el imán Musa al-Sadr a petición de Hafez al Assad, también por razones políticas.

Por otro lado, mientras los iraníes forman parte de la rama duodecimana del chiismo, los alauíes sirios (*ver mapa infra*) son considerados septimanos o ismaelianos.

Recluidos durante siglos en las montañas, los alauitas, mano de obra de los grandes terratenientes suníes, han visto como su suerte cambiaba de la noche a la mañana gracias al acceso al poder de uno de entre ellos, Hafez al Assad, superando la situación de marginalidad a la que el islam ortodoxo les había sometido. Previamente, el Mandato francés en Siria (1920-1946) les había favorecido permitiendo su integración en las Fuerzas Armadas. Estas políticas coloniales estaban destinadas a sobredimensionar a los elementos minoritarios dentro de las Tropas Especiales ya que podrían ser empleados en la lucha contra los árabes suníes y contra las demandas nacionalistas de unificación y centralización¹⁶⁹. Dicha posición en el Ejército se vio reforzada a partir del golpe baasista de 1966, lo que supuso el ascenso definitivo de esta nueva jerarquía, de origen humilde y rural y la conversión de las Fuerzas Armadas en plataforma óptima para el ascenso social.



Distribución actual de la minoría alauí en Siria. Su feudo es el *Djebel Ansariyeh* (la montaña alauí). A partir del XIX empieza a instalarse en ciudades importantes como Hama, Lattaquíe, etc. Fuente: Julien Valente / L'Express

¹⁶⁹ ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2009)

Por otro lado, tampoco hay que olvidar que el propio presidente sirio ha buscado una confesionalización del conflicto desde el inicio de las revueltas¹⁷⁰. El objetivo parecía el de congregarse a las minorías étnico-confesionales alrededor de una amenaza suní, encarnada en un primer momento por los Hermanos Musulmanes, manipulados desde el extranjero. En los últimos meses, la amenaza apunta a terroristas de Al Qaeda, alguno de los cuales, incluso, habría llegado a través de la frontera turca.

Si bien es cierto que la minoría alauí constituye un elemento central del poder de los Assad, ya que ocupan la mayor parte de los puestos de la administración pública en ciudades como Lataquíe¹⁷¹, muchos autores creen que nunca se ha favorecido su promoción económica¹⁷². Hafez al Assad, a quien le gustaba afirmar que *“si quieres que tu perro guarde el rebaño, no lo alimentes demasiado”*¹⁷³, sabía que la fidelidad de su clan dependía de la red clientelista que había instaurado, una red que sólo funciona allí donde hay necesidades. Su hijo, el actual presidente sirio, casado con una especialista en gestión bancaria perteneciente a una familia de rancio abolengo de Homs¹⁷⁴, urbe suní por excelencia, y cercano a los círculos damascenos, es consciente del temor que produce entre los alauitas una posible venganza suní, al estilo de la que se produjo en Irak pero con distintos protagonistas. Si se analiza con una cierta perspectiva, las clases medias, y especialmente altas urbanas, son también grandes beneficiadas del clientelismo alauita, ya que por un lado han tenido que desarrollar su propia supervivencia en el sector privado, al tener prácticamente vetados los puestos de la administración pública, pero sobre todo se han visto favorecidas por la apertura y liberalización¹⁷⁵ llevada a cabo por el actual presidente sirio¹⁷⁶ tras la muerte de su predecesor. A pesar de la importancia del sector público, el sector privado siempre tuvo un peso mayor: ocupa al 75% de la población y representa más del 60% del PIB¹⁷⁷.

¹⁷⁰ Igual que ocurrió en Túnez, la insurrección popular siria no comienza en la capital, Damasco, sino que lo hace en la ciudad meridional de Deraa, extendiéndose posteriormente al resto del país. Según trascendió a los medios de comunicación, el estallido lo provoca la detención y la tortura de niños que, animados por lo que habían visto en los medios de comunicación, osaron escribir “¡Abajo el régimen!”.

¹⁷¹ En esta ciudad costera, el 80% de la población activa alauita trabaja en el sector público.

¹⁷² Ver por ejemplo el Informe de International Crisis Group en el que se destaca que la región de origen de la minoría alauí sigue estando poco desarrollada. Asimismo, hay que destacar que los salarios que reciben los alauís que trabajan en el sector público son muy bajos. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria.aspx>

¹⁷³ BALANCHE, F. (2011), “Les alaouites et la crise politique en Syrie”, Les Cles du Moyen Orient, (en línea en: <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Les-Alaouites-et-la-crise.html>)

¹⁷⁴ Asma al-Ajras adquirió gran protagonismo en la escena doméstica y regional erigiéndose en presidenta de varias ONG sirias dedicadas a temas como juventud, mujer y desarrollo rural.

¹⁷⁵ El régimen logró mantener siempre buenas relaciones con la elite damascena (suní y cristiana), tal y como demostró durante los turbulentos años de la insurrección islamista, culminada con el tristemente célebre bombardeo de Hama a principios de los años 80.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2009)

Como sugieren algunos observadores turcos, por ejemplo, Ankara habría realizado un mal cálculo estratégico en el conflicto sirio obviando el apoyo que brinda al régimen la minoría cristiana, pero también la clase urbana suní¹⁷⁸.

Para Álvarez-Ossorio, la razón principal de la vinculación entre Irán y Siria no es otra que la de contrarrestar la ofensiva estadounidense en la región¹⁷⁹. La relación entre ambos actores se establece en 1982¹⁸⁰ y, como hemos señalado, no es circunstancial. La perpetuación del vínculo entre la teocracia iraní y el régimen laico sirio está basada en la existencia de intereses comunes en relación a Líbano y al conflicto árabe-israelí, en el que Teherán ha logrado postularse como un actor indirecto.

Teherán y Damasco firmaron un tratado de cooperación militar, por primera vez, en 1998. Desde entonces, el tratado ha sido ampliado para incluir un tratado de defensa en el 2006¹⁸¹ y un Memorando de Entendimiento sobre cooperación militar en el 2008¹⁸², en el que ambos países se comprometen a defender la independencia y la integridad política del otro.

Estos acuerdos, establecidos tras las crisis regionales que han sacudido la región, han reforzado la alianza entre los dos países.

Interdependencia energética

Desde el punto de vista de la interdependencia energética, en agosto de 2011, Teherán, Bagdad y Damasco firmaron un convenio por 10.000 millones de dólares para la construcción de un gasoducto para unir Irán con el Mediterráneo a través de estos territorios y muy probablemente de Líbano¹⁸³. El proyecto se pondría en funcionamiento en el año 2016 y partiría del gigantesco yacimiento de South Pars¹⁸⁴ de Irán, el más grande del mundo, atravesando Irak y Siria con una posible extensión al País de los Cedros. Europa es el mercado de exportación clave¹⁸⁵.

La idea de Siria, como un enclave estratégico en el transporte de energía entre Europa y las principales áreas de producción del Golfo Pérsico y el Mar Caspio, no es nueva. Uno de los principales gasoductos transnacionales, el AGP -the

¹⁷⁸ ERTUGRUL, D. (2012), "A Test for Turkey's Foreign Policy: The Syria Crisis", Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) (en línea en: http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/fb7a88bd-36be-4ae8-b5c1-0efe22a3a9b6/Dogan%20Ertugrul_ENG.pdf).

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ En plena guerra contra Irak, el ministro de Asuntos Exteriores sirio visita Teherán.

¹⁸¹ Ver en línea en: <http://www.middle-east-online.com/english/?id=16740>.

¹⁸² Ver en línea en: http://old.tehrantimes.com/index_View.asp?code=169694.

¹⁸³ DJALILI MOHAMMAD, R. & KELLNER, T. (2012) Op. cit., p.15.

¹⁸⁴ Dicho yacimiento, descubierto en 1990, produce alrededor del 35% de gas, un sector cuyo enorme potencial, hasta el momento, Irán no ha sabido utilizar de la manera más conveniente.

¹⁸⁵ Ver en línea en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/201285133440424621.html>.

Arab Gas Pipeline- que vincula Egipto al libanés puerto de Trípoli, ya atraviesa el país. Lo mismo se puede decir del proyecto de oleoducto de la Irak Petroleum Company (IPC) de Kirkuk al puerto sirio de Banyas, en desuso tras la invasión estadounidense de 2003, cuando se dañó la infraestructura del mismo¹⁸⁶.

En 2009, Bachar al Assad anunció la denominada “Four seas strategy” (“Estrategia de los cuatro mares”) destinada a convertir el país en un centro neurálgico del transporte de hidrocarburos entre el Golfo Pérsico y los mares Negro, Caspio y Mediterráneo. Para llevar a cabo este plan, a finales de 2010 firmó un Memorando de Entendimiento con Irak para la construcción de dos oleoductos y un gasoducto para transportar petróleo y gas de los campos de Akkas y Kirkuk respectivamente, hasta el puerto de Baniyas. Este se completaría con el anuncio en julio de 2011 del gasoducto que vincularía Damasco-Bagdad y Teherán desde el yacimiento de South Pars. También se planeó una extensión del AGP desde Aleppo, en Siria, hasta la ciudad de Kilis, en el sur de Turquía, que podría más tarde vincularse al oleoducto Nabucco —si este finalmente saliese adelante— uniendo Turquía con Europa¹⁸⁷.

Como recoge la consultora de energía alemana Openoil, sería una bendición para Siria que dichos proyectos saliesen adelante. Pero con la actual situación que se está viviendo en el país, se reducen a meras especulaciones. Ningún contratista internacional, ni inversor, entraría en los mismos mientras al Assad permanezca en el poder¹⁸⁸.

Siria no es un productor importante de hidrocarburos y cuenta con unas escasas reservas de petróleo, aunque la venta del mismo supone 4.000 millones de dólares al año, es decir, un tercio del presupuesto gubernamental¹⁸⁹. Sin embargo, tal y como hemos visto, tiene un papel clave como encrucijada energética. Las importaciones, además, rápidamente van a ser superiores a las exportaciones, como ocurrió durante el mandato de Hafez al Assad¹⁹⁰, por lo que buena parte de la supervivencia económica siria dependería de las ganancias que le reportasen los distintos proyectos de transporte de hidrocarburos que atraviesan (o atravesarían) el país. Pero en el mejor de los casos, las dificultades no serían exclusivamente financieras, ya que Siria tendría que mejorar considerablemente sus relaciones con Turquía —como punto de destino— y con Irak, del que depende por ser el principal abastecedor de gas y petróleo.

¹⁸⁶ El futuro de dicho oleoducto es incierto. El gobierno iraquí anunció un acuerdo con siria para la construcción de nuevos oleoductos, mientras que a principios de 2011 el gobierno de Damasco anunció que se estaba estudiando la reparación del ya existente.

¹⁸⁷ NARESH, N. (2012), “Syria’s transit future: all pipelines lead to Damascus?”, OpenOil, (en línea en: <http://openoil.net/author/amrit-naresh/>)

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ ESCOBAR, P. (2012), “Syria’s Pipelineistan war”, Al Jazeera, 6/8/2012, (en línea en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/201285133440424621.html>)

¹⁹⁰ NARESH, N. (2012)

Respecto a este último punto, las relaciones entre al Assad y Nuri al Maliki no están en su mejor momento después de que en 2009 Bagdad acusara a Damasco de esconder terroristas en territorio sirio¹⁹¹.

En este sentido, el factor iraní es imprescindible como aliado de ambos regímenes. Según un informe de inteligencia obtenido en exclusiva por la agencia Reuters, Irán estaría utilizando el espacio aéreo iraquí para transportar armas y personal militar a su aliado sirio¹⁹². Aunque este tipo de transporte no es nuevo, dicho informe revela que la cantidad de los envíos supera las estimaciones iniciales y sería posible gracias a un acuerdo entre funcionarios iraníes e iraquíes.

Líbano

En el caso de Líbano, no habría que recordar que, desde hace tres décadas, el país se ha ido construyendo en función de las fluctuaciones de su gran vecino sirio. La totalidad de los antagonismos libaneses (sobre diversas cuestiones como las citadas armas de Hezbolá, el asesinato de Hariri o las alianzas regionales e internacionales) se han polarizado en torno a la división pro/anti sirio. La caída del régimen de al Assad impactaría directamente en estos antagonismos y presumiblemente debilitaría a Hezbolá, que seguiría contando con la ayuda de Irán pero que se vería más aislado en el juego regional. Muchos analistas consideran que Israel podría beneficiarse de este debilitamiento de la milicia chií para vengarse del Estado libanés, que ha hecho de una organización cuyo origen es el terrorismo, parte integrante de su gobierno. En este caso, la séptima guerra entre el Estado judío y Líbano confirmaría los peores augurios.

El otro vértice del triángulo Teherán-Damasco-Hezbolá se cierra con la relación de estos dos actores, de naturaleza bien diferente: estatal y subestatal. La alianza, establecida desde la intervención siria en 1976 en la guerra civil libanesa, es de naturaleza táctica facilitando no sólo la circulación de armas por este segmento del eje, sino también incrementando la presión siria sobre Israel. La propaganda iraní contra el Estado 'enemigo sionista' le ha dado mucha credibilidad a Teherán frente a la población árabe, pero esta utilización política de la causa palestina podría verse enturbiada por la actual situación en Siria.

¹⁹¹ En línea en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8220329.stm

¹⁹² En línea en: <http://lta.reuters.com/article/worldNews/idLTASIE88I08K20120919>

CONCLUSIÓN

Las revueltas iniciadas en 2010 y que conforman la denominada Primavera Árabe todavía pueden deparar grandes sorpresas. Como ante cualquier acontecimiento histórico en marcha, también en este caso quien analiza una situación debe de ser extremadamente prudente. El enquistamiento del panorama en Siria, donde las protestas iniciales han derivado en una cruenta guerra civil con la presencia de grupos pertenecientes a la nebulosa de Al Qaeda, deja constancia de la dificultad de vaticinar escenarios futuros. Por el momento, una cosa parece clara: pese a que las potencias occidentales no están llevando a cabo una intervención al uso como la que sí se produjo en Libia, consideramos que la injerencia de una u otra forma de las mismas, así como de potencias regionales clave (Turquía, Irán y Arabia Saudí), y de actores no estatales como Al Qaeda, constituyen ya una intervención *de facto* en la que antaño fuera cuna de los Omeyas.

Más allá de cualquier lectura confesional, como la del “creciente chí” que hemos ido desglosando a lo largo de estas páginas, el futuro de Siria, independientemente de su gobierno, pasa por su posición como punto neurálgico del transporte de hidrocarburos en Oriente Medio. Así lo demuestran las diferentes alianzas que se han ido constituyendo a lo largo de los últimos años entre Turquía, Irán y Siria. La guerra civil, por el momento, ha paralizado dichos vínculos, pero el futuro de todos estos actores depende en gran medida de una reanudación de los mismos o de la constitución de nuevas relaciones que les permitan superar sus respectivos desafíos.

Turquía, como estado cuya política exterior descansa en buena medida en las relaciones comerciales con sus vecinos más cercanos (y entre ellos Siria), comienza a presentar una situación económica no tan halagüeña como hasta el momento. Ankara comienza a acusar la baja demanda que sus exportaciones tienen en la UE, pese a todo el principal comprador de sus productos. Además, el apoyo brindado a los rebeldes se está volviendo en su contra. Actualmente es una amenaza a su propia integridad territorial, tanto desde el punto de vista de su soberanía (Bachar al Assad está de nuevo respaldando a los kurdos como había hecho antaño y estos parece que tendrán un papel central —como lo han tenido

en Irak— en la transición siria), como desde el punto de vista de su seguridad, con la presencia de elementos salafistas en su frontera e incluso en su territorio.

Aunque en un primer momento Ankara supo sacar provecho de su propia experiencia histórica presentándose como modelo de conjunción de democracia multipartidista e islam moderado, la realidad es que ese modelo es irrepetible en los países árabes por el peso de la secularización en Turquía y su rol de nexo entre Oriente y Occidente.

En cuanto a Irán, creemos que se ha mostrado mucho más pragmático que Arabia Saudí ante la Primavera Árabe. La decisión de no movilizar el discurso identitario, como sí lo ha hecho Riad, especialmente ante la Primavera de Manama, podría fortalecerlo en su papel de líder del frente de rechazo a Estados Unidos.

A raíz de lo acontecido en Siria y en Bahreín, los defensores de la “teoría del creciente chií” han vuelto a reactivar esta fórmula. Desde este punto de vista, si en Siria una caída del régimen de Bachar al Assad dejaría a Irán más aislado en la región, y por lo tanto debilitaría una parte del eje formado por Teherán-Bagdad-Damasco y Hezbolá, en Bahreín, las protestas de la población, serían un indicador de cómo la influencia iraní penetra también el corazón del Golfo Pérsico. En este escenario, el creciente se prolongaría hacia el este (dándole a Irán profundidad estratégica en países también claves para su seguridad como Afganistán y Pakistán) pero se acortaría en su parte occidental, impidiéndole acceder al dossier árabe-israelí que tantos réditos políticos le ha otorgado. La milicia chií libanesa Hezbolá, cuyo sustento depende en buena parte de la ayuda financiera y armamentística de Irán a través Damasco, tendría que cambiar de estrategia al no contar con el apoyo iraní, una situación que dudamos mucho de que no sea aprovechada por Israel.

Lo que sí parece claro es que Siria es un aliado demasiado importante para Teherán como para que éste se juegue todas las cartas apoyando al régimen de al Assad. No cabe ninguna duda de que la pragmática política exterior iraní, pese a su discurso nacionalista y combatiente, está también valorando y llevando a cabo discusiones con la oposición siria, como sugiere la prensa local de Oriente Medio, con el objetivo de estar en un lugar relativamente central en cuanto se comience a configurar el escenario post-Assad.

En cuanto al régimen sirio, este ha utilizado la cuestión confesional para desalentar en un primer momento el apoyo clave de las minorías que configuran el tejido social a los rebeldes. Nada nuevo en este país que, bajo Mandato francés, fue instrumentalizado con la célebre fórmula del “divide et impera”. Sin embargo, con la deriva de esa situación inicial en una guerra civil, en la que el radicalismo parece ocupar un lugar cada vez más importante, el futuro de dichas minorías se podría encontrar realmente amenazado. El ejemplo de Irak nos demuestra cómo la pacificación social es algo más que el establecimiento de instituciones y de reglas democráticas en países donde conviven diferentes minorías étnicas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos consultados

«2010 Arab Public Opinion Poll: Results of Arab Opinion Survey Conducted June 29-July 20, 2010» (en línea en: <http://www.brookings.edu/research/reports/2010/08/05-arab-opinion-poll-telhami>)

«Middle East Report N°128, 1 August 2012» (en línea en: <http://www.crisis-group.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria.aspx>)

ABBAS, H. (2012), «Governance of Diversity in Syria», Arab Reform Initiative (ARI Projects) (en línea en: http://www.arab-reform.net/sites/default/files/GovDiv_Syria_H.Abbas_June12_Final_En.pdf)

AKGÜN, M., SENYÜCEL GÜNDOĞAR, S. (2012) “The Perception of Turkey in the Middle East 2011”, TESEV Foreign Policy Programme, (en línea en: http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/8df416b2-6026-4af7-bbc9-ba90954e7b3b/Perception%20of%20Turkey%202011_IIBASIM.pdf)

AKURA, F. (2012), «Turkey’s Middle East Policy: Too Ambitious?», 18/09/2012, Expert Comment, Chatam House (en línea en: <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/185833>)

ALLOUL, J. (2011), «The Shi’a Crescent Theory: Sectarian Identity or Geopolitics of Religion?», Universiteit Gent.

ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2009), *Siria Contemporánea*, Madrid, Ed. Síntesis.

AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011), «Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas», Real Instituto Elcano, ARI 48/2011 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisis-mundoarabe/analisis/rie/ari48-2011)

ARTEAGA, F. (2011), «Estado de la seguridad en Bahrein a 23 de septiembre de 2011», Real Instituto Elcano, Nota para el Observatorio: crisis en el

mundo árabe, n.º 43 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_arteaga_seguridad_bahrein_septiembre)

BALANCHE, F. (2011), «Les alaouites et la crise politique en Syrie», *Les Cles du Moyen Orient*, (en línea en: <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Les-Alaouites-et-la-crise.html>)

CESEDEN (2007). *La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial*, Monografía del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, n.º 93.

CHARBONNEAU, L. (2012), «Irán envía armas y personal a Siria vía Irak: informe» (en línea en: <http://lta.reuters.com/article/worldNews/idLTA-SIE88I08K20120919>)

COLOMBO, S. (2012), «The GCC Countries and the Arab Spring. Between Outreach, Patronage and Repression», *Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 1209* (en línea en: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1209.pdf>)

CORM, G. (2007), *Le Proche-Orient éclaté: 1956-2007*, París, Ed. La Découverte

CRONIN, S. & MASALHA, N. (2011): «The Islamic Republic of Iran and the GCC states: Revolution to Realpolitik?», *LSE Kuwait Programme Research Papers*, n.º17 (en línea en: <http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/research/papers/iran.aspx>)

DE LA GUARDIA, J. (2012), «Israel y las discrepancias sobre la amenaza iraní», *Política Exterior*, Vol. 26, n.º 148.

DJALILI MOHAMMAD, R. & KELLNER T. (2012), «Politique Régionale de l'Iran: potentialités, défis et incertitudes», *Geneva Papers-Research Series*, n.º 6.

DUMONT, GF. (2007), *Populations et perspectives en attendant le retour du Mahdi*, París, Ed. CID.

DUMONT, GF. (2009), «L'Iran et le croissant chiite: mythes, réalités et prospective», *La revue géopolitique* (en línea: <http://www.diploweb.com/L-Iran-et-le-croissant-chiite.html>)

EL OIFI, M. (2011), «Le destin des révolutions arabes se joue-t-il en Arabie Saoudite?», *Grotius International* (en línea en: <http://www.grotius.fr/le-destin-des-revolutions-arabes-se-joue-t-il-en-arabie-saoudite/>)

ESCRIBANO, G. & ARTEAGA, F. (2012), «Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad», *Real Instituto Elcano, ARI 54/2012* (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI54-2012)

ERTUGRUL, D. (2012), «A Test for Turkey's Foreign Policy: The Syria Crisis», Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) (en línea en: http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/fb7a88bd-36be-4ae8-b5c1-0efe22a3a9b6/Dogan%20Ertugrul_ENG.pdf)

ESCOBAR, P. (2012), «Syria's Pipelineistan war» en *Al Jazeera*, 6/8/2012, (en línea en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/08/201285133440424621.html>)

FEKI, M. «Une géopolitique des croissants» (2006). (En línea en su blog: www.masrifeki.com)

FILIU, J-P. (2011), *La Révolution arabe: dix leçons sur le soulèvement démocratique*, Paris, Fayard.

FINKIELSZTOYN, M. (2012), «La política exterior de Turquía en la Primavera árabe», Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, n° AI 007/20012, (en línea en: <http://www.geic.com.ar/2010/wp-content/uploads/2012/05/AI-007-2012.pdf>)

GALLAROTTI, G., ELFALILY, E., TAYEB OSAMA, S. (2012), «Saudi Arabia and the use of Soft Power», Wesleyan University, (en línea en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/31)

GHEISSARI, A. (2009), *Contemporary Iran: Economic, Society, Politics*, Nueva York, Oxford University Press.

GREGORY GAUSE, F. & S. LUSTICK, I. (2012), «American and the Regional Powers in a Transforming Middle East», Middle East Policy Council.

GRESH, A. (2012), «Vague révolutionnaire dans le monde arabe», *L'Atlas du monde diplomatique*, Hors-série, pp. 180-184.

FADI, H. (2012), «Turkey's Middle East Policy: Too Ambitious?», Expert Comment, Chatham House (en línea en: <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/185833>)

HEGEL, G.W.F. (2010), *Filosofía de la historia universal*, Tomo I, Buenos Aires, Losada.

HUYGHE, FB. (2008), «Politiques d'influence. Soft power», (en línea en: <http://www.huyghe.fr>)

IDRESS, M. (2011), «Turkey and Iran Rivalry on Syria», *Alternatives Turkish Journal of International Relations*, Vol. 10, N° 2-3.

KHADER, B. (2001), «La religión como factor geopolítico en el espacio mediterráneo» (en línea en: http://www.webislam.com/articulos/18739-la_religion_como_factor_geopolitico_en_el_espacio_mediterraneo.html)

LACROIX, S. (2008), «Les nouveaux intellectuels religieux saudiens: le wahhabisme en question», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, n.º 123, pp.1-17.

LÓPEZ MOLINA, H. (2012), «El Kurdistan hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía», ICAH (en línea en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2003:el-kurdistan-hoy-las-minorias-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia&catid=35:crisis-invisibles&Itemid=87)

LOUËR, L. (2008), *Chiisme et politique au Moyen-orient*, París, Ed. Perrin

LOUËR, L., (2011), «Le Bahrein, maillon faible du Golfe», CERI-CNRS, París, (en línea: http://www.ceri-sciences-po.org/archive/2011/septembre/art_ll.pdf)

MESA DELMONTE, L. (2002), «EEUU en el Golfo: Bases militares y sujeción política», *Nación árabe*, n.º 47

MOHSEN MILANI, M., (2011), «Iran and Saudi Arabia Square Off», *Foreign Affairs* (en línea en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136409/mohsen-m-milani/iran-and-saudi-arabia-square-off>)

N. WALTZ, K. (2012), «Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability», *Foreign Affairs*

NARESH, N. (2012), «Syria's transit future: all pipelines lead to Damascus?», *OpenOil*, (en línea en: <http://openoil.net/author/amrit-naresh/>)

NYE, J. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus

PERAZZO, N. (2012), «Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global», IIEE, Documento de opinión n.º 51, (en línea en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO51-2012_TurquiaPanoramaGeopoiticoGlobal_NicoloPerazzo.pdf)

PEREIRA, JC. (2008), *Diccionario de Relaciones Internacionales y política exterior*, Barcelona, Ed. Ariel.

PÉREZ MORENO, A. (2012), «El modelo turco y su creciente papel en el mundo musulmán», 8/6/2012, *Atenea Digital* (en línea en: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_8915_ESP.asp)

PÉREZ MORENO, A., «Arabia Saudí apuesta por ser nuclear», *Atenea Digital*, 16/12/2011 (en línea en: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_6716_ESP.asp)

ROY, O. (2007), «L'impact de la révolution iranienne au Moyen-Orient», en MERVIN, S. (comp.), *Les mondes chiïtes et l'Iran*, Beirut, Ed. Karthala et IFPO.

SALDAÑA MARTÍN, M. (2011), «El Golfo ante la 'revolución árabe': ¿tiempo para el cambio político?», *Real Instituto Elcano*, ARI 55/2011 (en línea en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/analisis/rie/ari55-2011)

SEURAT, M. (1989, 2012), *L'Etat de barbarie*, Paris, Ed. Seuil.

TEJEL GORJAS, J. (2006), «Les kurdes de Syrie, de la «dissimulation» à la «visibilité»?», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, nº115-116.

THUAL, F. (2004), *Geopolitique des religions: Le Dieu fragmenté*, París, Ellipses Editions.

THUAL, F. (2007), «Le croissant chiite: slogan, mythe ou réalité?», *Herodote*, .n.º 124.

THUAL, F (2008), «Géopolitique du conflit» en YANN, R.,DJENANE, K., AMIR-

MOEZZI M., LAFITTE S., FILIU J-P., (comp.), *Sunites, chiïtes: histoire d'une fracture* en *Le monde des religions*, nº 31, (en línea: <http://www.lemonde-desreligions.fr/archives/2008/09/01/sunnites-chiïtes,9516803.php>)

TORRES SORIANO, M. (2005), «El poder blando: ¿una alternativa a la fuerza militar?», *Política y Estrategia*, nº 100.

ULGEN, S. (2010), «A place in the Sun or Fifteen Minutes of Fame? Understanding Turkey's New Foreign Policy», *Carnegie papers*, n.º 1.

VVAA (comp., 2007) *Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo*, Cuadernos de Estrategia, nº137, Ministerio de Defensa, Madrid.

VVAA (comp., 2007) *Les mondes chiïtes et l'Iran*, Beirut, Ed. Karthala et IFPO.

WOERTZ, E. (2012) «Qatar and Europe's Neglect of the Gulf Region», *CI-DOB, Notes Internationals*, n.º 46.

Referencias en prensa

ÁLVAREZ-OSSORIO, I. «La agonía de Bachar» en *El País*, 19/09/2011 (en línea en: http://elpais.com/diario/2011/09/19/opinion/1316383211_850215.html)

BOISSIÈRE, T., «Les limites d'une approche confessionnelle de la crise syrienne» en *Libération*, 12/6/2012 (en línea en: http://www.liberation.fr/monde/2012/06/12/les-limites-d-une-approche-confessionnelle-de-la-crise-syrienne_825807)

ESPINOSA, A., «Los países del Golfo advierten a Irán de que no se inmiscuya en Bahréin» en *El País*, 14/5/2012 (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/14/actualidad/1337018435_959669.html)

FISK, R.»Siria: la guerra vista dalla parte dei cattivi», 27/08/2012, *The Independent*, publicado en italiano por *Fatto Quotidiano*.

KINZER, S., «Iran, the Saudis and the New ‘Great Game’» en *The New York Times*, 20/10/2011 (en línea en: http://www.nytimes.com/2011/10/21/opinion/21iht-edkinzer21.html?_r=0)

MEDAWAR, S. «Les limites du «néo-ottomanisme» face aux ambitions de la diplomatie turque», 11/06/2012, *L’Orient le jour*.

OBAID, N., «Stepping into Iraq» en *The Washington Post*, 29/11/2006 (en línea en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/28/AR2006112801277.html>)

PIPES, D. (2012), «The Stupedist Strategist?» (en línea en: <http://www.danielpipes.org/blog/2012/07/kenneth-n-waltz-the-stupedist-strategist>)

ROBERTS, D. «Behind Qatar’s Intervention in Libya» en *Foreign Affairs Snapshots*, 28/9/2011 (en línea en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68302/david-roberts/behind-qatars-intervention-in-libya>)

SHAHZAD, A., «Comment l’opposition chiites-sunnites joue sur la crise syrienne» en *Le Monde*, 21/8/2012 (en línea en: http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/08/21/pourquoi-l-opposition-chiites-sunnites-structure-la-geopolitique-du-monde-musulman_1748286_3218.html).

«Al-Jazeera Gets Rap as Qatar Mouthpiece» (en línea en: <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-09/al-jazeera-gets-rap-as-qatar-mouthpiece.html>)

«Arabia Saudí y los países árabes exhortaron a EEUU a destruir el programa nuclear iraní» (en línea en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/noticias/20101128/54077636899/arabia-saudi-y-los-paises-arabes-exhortaron-a-ee-uu.-a-destruir-el-programa-nuclear-irani.html>)

«Erdogan visita Egipto en una gira por los países árabes que derrocaron a sus líderes» (en línea en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20110913/54215161510/erdogan-visita-egipto-en-una-gira-por-los-paises-arabes-que-derrocaron-a-sus-lideres.html>)

«Erdogan due in Egypt for ‘Arab Spring’ tour» (en línea en : <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/09/201191243431508181.html>)

«Comisión de la ONU rechaza establecer una zona de exclusión aérea en Siria» (en línea en: http://www.ideal.es/agencias/20120917/mas-actualidad/internacional/comision-rechaza-establecer-zona-exclusion_201209171649.html)

«Iran and Syria applaud ‘victory’» (en línea en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4794363.stm)

«Iran, Syria ink military cooperation agreement» (en línea en: http://old.terrantimes.com/index_View.asp?code=169694)

«Iraq and Syria recall ambassadors» (en línea en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8220329.stm)

«La Turquie appelle à l'aide» (en línea en: http://www.dedefensa.org/article-la_turquie_appelle_l_aide_19_09_2012.html)

«Más de 100.000 personas huyen de Siria en agosto, el mes con la mayor cifra de refugiados» (en línea en: http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-100000-personas-huyen-de-siria-en-agosto-el-mes-con-la-mayor-cifra-de-refugiados/?L=typetx_acnurgoogles_pi1)

«Mursi elige como asesores a un copto, dos mujeres, un periodista laico y un salafista» (<http://www.europapress.es/internacional/noticia-mursi-elige-asesores-copto-dos-mujeres-periodista-laico-salafista-20120827210458.html>)

«Obama en Turquía: «EE.UU. no está en guerra con el Islam»» (en línea en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/04/07/elmundo/i-01892759.htm>)

«The Turkish model: A hard act to follow», *The Economist*, 6/8/2011 (en línea en: <http://www.economist.com/node/21525408>)

«Turkey allowing terrorists to cross into Syria, Damascus says» (en línea en: <http://www.presstv.ir/detail/2012/09/17/262008/turkey-allowing-terrorists-into-syria/>)

«Turquía crea una base secreta para controlar operaciones militares en Siria» (en línea en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-crea-base-secreta-controlar-operaciones-militares-siria-20120727182322.html>)

WRIGHT, R. & BAKER, P., «Iraq, Jordan See Threat to Election From Iran» en *The Washington Post*, 8/12/2004 (en línea en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A43980-2004Dec7.html>)

Otros documentos

OPEP, Boletín Estadístico Anual de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, (2010).

EIA «U.S Energy Information Administration» (en línea en: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IR>)

ESCUELA DIPLOMÁTICA

LA INMIGRACIÓN CHINA EN ESPAÑA

EMILIA CELEMÍN REDONDO

A mis padres

RESUMEN

En este trabajo el objetivo es analizar la inmigración china en España en sus aspectos más generales, cubriendo la vertiente social, económica y cultural de la misma. Es una aproximación a la forma de vida de las personas chinas, tocando aquellos temas que hemos considerado más significativos o de interés, como sus formas de organización económica y social, el papel de las mujeres o el de las segundas generaciones de inmigrantes. Así, conociendo su historia y principales condicionantes, creemos que podremos superar los estereotipos imperantes y hacer frente de manera más efectiva al reto de la integración.

La inmigración de origen chino, al igual que otras comunidades de inmigrantes afincadas en España, ha crecido notablemente en los últimos 20 años. Si bien su peso demográfico está aún por detrás del que tienen otros grupos de extranjeros, cuentan con unas características muy particulares que les diferencian del resto y que hacen su presencia más notable, como por ejemplo el volumen de su actividad económica y comercial. Por otro lado y al contrario que otros grupos de inmigrantes, la imagen que impera de la comunidad china es la de ser un colectivo poco conflictivo, pero que no se integra plenamente a nivel social y cultural, ya que un alto porcentaje de los españoles ven a los inmigrantes chinos como un grupo cerrado y poco integrado en la sociedad española.

Las conclusiones de nuestro estudio indican que efectivamente la comunidad china destaca por su gran viveza económica, que ha revertido de manera positiva en la economía española. Algunos de esos efectos serían la creación de empleo, principalmente para coetáneos, pero también para españoles; el fomento de la inversión y el movimiento de capital en nuestro país mediante la compra o alquiler de viviendas y locales comerciales; y la internacionalización de la economía española gracias al aprovechamiento de las redes comerciales transnacionales.

Tras analizar la imagen de los chinos que tienen los españoles, así como el tratamiento que se les ha dado en algunos medios de comunicación, creemos que se han fomentado una serie de prejuicios sobre la comunidad que aún perduran y

que dificultan su integración en la sociedad española. Se les acusa no tener interés en integrarse con el resto de la sociedad, pero lo que nosotros argumentamos es que, a pesar de que sí que hacen esfuerzos por integrarse, su modelo de inserción económica, les dificulta mucho la consecución de tan ansiada inserción. Pensamos que precisamente los chinos son una comunidad que ha trabajado bastante sobre su imagen para favorecer su integración, aunque no compartimos que la forma de hacerlo que han seguido las asociaciones de chinos en España sea la más adecuada. En nuestra opinión, el estudio y uso común de la lengua española favorecería mucho a estos ciudadanos, cuyo comportamiento es por otro lado modélico. Aquí los jóvenes chinos, educados en ambas culturas, pueden ejercer de eficaces mediadores interculturales, y pensamos que las políticas de integración deberían tenerlo en cuenta.

El acercamiento que aquí se quiere hacer es más cualitativo que cuantitativo. Nos interesa conocer el número de inmigrantes chinos o el de españoles de origen chino que viven en nuestro país, su distribución demográfica, etaria y laboral, pero somos conscientes de los límites que los datos cuantitativos tienen para describir la realidad de muchos fenómenos, entre ellos el de la inmigración, puesto que desgraciadamente muchas personas que entran en nuestro país por cauces irregulares no son contabilizadas en los registros oficiales, pero sí que forman parte de la comunidad de inmigrantes que pretendemos estudiar. Es por ello que tras exponer esos datos a nivel general en un primer apartado, nos dedicaremos a ahondar en otras cuestiones más cualitativas, pero que pretenden ayudar a conocer dicho colectivo partiendo del establecimiento de pautas que tampoco podrán ser extrapolables a todo el conjunto estudiado. Es un enfoque estructuralista, que busca esclarecer las relaciones que se establecen tanto dentro del propio colectivo, como de este con el resto de la sociedad española.

El método seguido para elaborar la memoria sigue las pautas generales del método sociológico. Describiremos diferentes aspectos de la comunidad de forma que el lector pueda comprender algunos de los motivos que subyacen al comportamiento del colectivo, arrojando algo de luz sobre algunos de los estereotipos más manidos que rodean al grupo. Partiendo de los datos económicos y demográficos, además del análisis de la bibliografía especializada existente, trataremos de exponer la realidad de esta comunidad y de desmontar, en los casos en los que sea posible, los diferentes mitos que existen sobre la misma, sustituyéndolos por datos reales y actualizados que reflejen fielmente su realidad.

INTRODUCCIÓN

La investigación sobre la presencia china en España se ha encuadrado generalmente dentro del estudio de las migraciones de origen asiático, donde encontramos varios estudios sobre el tema, como los realizados por Beltrán, Saiz o Nieto. Los autores mencionados y otros, se han centrado en diversas cuestiones como su inserción económica, el papel de las mujeres como empresarias, la familia o la actividad empresarial. En los últimos años, instituciones como la fundación CIDOB y la Red de Investigación sobre Comunidades Asiáticas en España (RICA-E) han realizado una importantísima tarea de investigación y compilación de estudios gracias a proyectos de investigación que han ido creando un corpus documental muy completo y que no deja de crecer. En cualquier caso, al ser la inmigración china un fenómeno relativamente reciente, no contamos con la abundancia de estudios que sí existen para otras nacionalidades que llevan más años instaladas en nuestro país, y han podido ser por ello más profusamente estudiadas.

Puesto que vivimos en un mundo globalizado donde las migraciones internacionales escapan prácticamente al control de los estados, consideramos que es de enorme importancia conocer las comunidades que viven en nuestro país para poder llevar a cabo políticas migratorias y de integración más efectivas, que permitan a los ciudadanos enriquecerse con la cultura de los inmigrantes, y a estos adaptarse con mayor facilidad a la vida en España. Por otro lado, en el caso concreto de la inmigración china, y debido al peso económico que su país de origen está cobrando, creemos que conocer este colectivo y sus prácticas económicas puede ser altamente beneficioso para los empresarios españoles.

Nuestra hipótesis es que a pesar de ser una comunidad inmigrante numéricamente más pequeña que otras, tienen un peso bastante considerable en la economía española, y podrán llegar a aumentar su influencia positiva para internacionalización de nuestra economía en China si la administración y los empresarios lo tienen en cuenta y deciden conocer más de cerca dicha comunidad. Además, creemos que ha sido un colectivo injustamente tratado por los medios

de comunicación, del que prevalece una imagen de escasa integración que sólo dibuja una imagen parcial, y que no refleja los esfuerzos que desde dentro de la comunidad se han hecho para lograr la plena integración.

Para ofrecer una imagen nítida de la comunidad, decidimos que tendríamos que abordar diversos aspectos de la misma, comenzando por dibujar un cuadro general del fenómeno migratorio en España, para a partir de ahí ir avanzando hacia el conocimiento y comprensión de aspectos más concretos del grupo que nos interesa, y con ese criterio hemos organizado el texto, yendo de lo más general a lo particular.

En primer lugar, trataremos de ofrecer una panorámica general de la inmigración en España en la que explicaremos las etapas de dicho fenómeno, la política española de inmigración y las actitudes que los españoles muestran hacia el fenómeno migratorio. Ofreceremos una serie de cifras que perfilarán las características más generales de la inmigración en España, muchas de las cuales no serán aplicables al caso chino, más adelante veremos porque.

En el siguiente apartado analizaremos la inmigración china de forma global y atendiendo a las constantes del fenómeno en todos los países donde este tiene lugar. Explicaremos el concepto de diáspora, que es el paradigma actual desde el que se estudia la inmigración china; así como su modelo de inmigración: las redes familiares transnacionales. El proyecto nacionalista chino será brevemente comentado, puesto que ha influido enormemente en la consideración que se tenía del emigrante y en el papel que el estado dota a los *chinos de ultramar*, actualmente parte fundamental del mismo. También veremos las características del movimiento asociativo chino, que otorga cohesión y representatividad al grupo. Para finalizar este apartado, una vez explicadas las características, haremos un pequeño recorrido por la historia de la inmigración china en Europa y España, como forma de contextualizar los movimientos migratorios del grupo.

El tercer apartado del trabajo lo dedicamos a los aspectos sociales y culturales de la población china en España. Ofrecemos las características sociodemográficas del colectivo y veremos cuáles son sus orígenes y las causas que les llevan a emigrar. Dentro de la amplitud de los aspectos sociales que pueden estudiarse de un grupo humano, hemos decidido centrarnos en este caso en las mujeres y en los hijos de los inmigrantes, y estos segmentos serán analizados con mayor profundidad.

Las implicaciones económicas de la inmigración china son presentadas en el cuarto apartado, donde analizaremos los conceptos de transnacionalismo económico y empresariado étnico en primer lugar. Una vez queden explicadas las categorías que encuadran la actividad económica de los chinos en España, expondremos por qué el empresariado se considera un ideal de vida, así como las relaciones entre empresa y familia y las enormes implicaciones que ello tiene

para el buen funcionamiento empresarial. Podremos ver también que los sectores económicos a lo que se dedican están profundamente influidos por su dispersión geográfica. Para reflejar algunas de estas características, expondremos brevemente el caso de la empresa textil Mulaya, cuya dueña es además un ejemplo de mujer empresaria, categoría que ya habremos analizado en el apartado anterior. Por último, dedicaremos un apartado a describir la ética china del trabajo, basándonos en los conceptos de *guanxi*, *renqing* y *xinyong*, y a las implicaciones positivas que la inmigración china puede tener para la externalización de la empresa española, puesto que cuanto mayor es su presencia en un país, mayor es el volumen de intercambios de este país con China.

En último lugar hablaremos de la integración y la imagen que prevalece del colectivo. Realizaremos un análisis de los estereotipos que sobre ellos existen y ahondaremos en el papel que los medios de comunicación han tenido al respecto. Veremos qué factores favorecen y cuales dificultan la integración de los chinos, y también comentaremos cómo las asociaciones, mediante acciones supuestamente integradoras, como la celebración del Año Nuevo Chino, perpetúan una imagen de comunidad al margen de la generalidad. Aunque la colectividad china esté plenamente integrada en algunos aspectos, como el escolar y el jurídico-legal, creemos que aún hay mucho que puede hacerse para mejorar la convivencia y la integración con estos ciudadanos.

El motivo que personalmente nos ha llevado a elegir el tema de la inmigración china en España radica en la pura curiosidad que produce en la autora el fenómeno migratorio, en particular el caso chino. Han sido un grupo acusado especialmente de no integrarse y de contar con el favor de la administración para llevar a cabo sus negocios, cuando no de recurrir a tácticas poco legales. Con la firme creencia de que antes de juzgar, hemos de conocer la realidad que va a ser juzgada, decidimos adentrarnos en el estudio de un grupo humano que nos resulta en muchos aspectos admirable, además de injustamente tratado por los ciudadanos.

I.—PANORAMA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Antes de empezar a retratar a la comunidad china en España, creemos que es importante ofrecer al lector una breve contextualización sobre el fenómeno migratorio en nuestro país, con algunos datos estadísticos que sirvan para poder encuadrar posteriores informaciones que de otra manera por sí mismas no tendrían mucho valor, quedando reducidas a simples cifras.

Ofreceremos algunas de las características generales de la inmigración en nuestro país, las etapas por las que ha pasado el fenómeno y unas breves notas sobre la política migratoria que ha mantenido España hasta la actualidad y sobre

la actitud de los españoles hacia la inmigración. El tema será tratado de forma muy general, porque cada grupo nacional presenta unas características propias particulares, como demuestra la gran cantidad de trabajos existentes sobre las peculiaridades de los distintos grupos étnicos y dentro de ellos, sobre cada género, e incluso sobre cada rango etario. Es por ello que vamos a presentar un panorama muy somero, en el que ofreceremos los datos demográficos más significativos de la inmigración en general para luego explorar en profundidad la inmigración china en España.

1.1 Etapas del fenómeno migratorio

España fue a lo largo de la historia un país emisor de colonos. En el siglo XX esa tendencia continúa, sobre todo desde los primeros años del siglo y tras la guerra civil, cuando las perspectivas económicas no eran muy halagüeñas en nuestro país. Pero tras el final de la dictadura, y especialmente a partir de los años ochenta, España se convirtió en país receptor de inmigrantes, que trajeron consigo una diversidad racial, cultural y religiosa a la que no estábamos habituados. Pero no sólo eso, sino que también supusieron el rejuvenecimiento de la población activa y el crecimiento de la población, debido al incremento del número de nacimientos de madres extranjeras. El cambio fue tan rápido que pasamos de tener 198.042 personas extranjeras censadas en 1981 (0.52% de la población), 360.650 en 1991 (0.91%) hasta el espectacular dato de 5.220.000 del padrón municipal del 2008, lo que entonces suponía ya el 11.3% de la población española¹.

Esta llegada de inmigrantes ha sido la responsable principal del crecimiento de la población en España en los últimos quince años. El saldo anual medio de casi 500.000 personas explica que hayamos pasado de 39,8 millones de habitantes en 1998 a 47 millones en 2010².

El fenómeno de la inmigración en España es relativamente reciente, sobre todo si lo comparamos con países del norte de Europa, que se sirvieron de mano de obra extranjera (por ejemplo española), o con los Estados Unidos, país forjado en gran medida por la llegada masiva de inmigrantes europeos, latinos, asiáticos o africanos. Pero a pesar de ser ciertamente reciente, podemos distinguir tres etapas en los movimientos³ migratorios internacionales en nuestro país, que son diferentes en muchos aspectos, desde el número de inmigrantes que llega en cada una de ellas, hasta el origen y motivaciones de los mismos. El contexto de acogida y el impacto en la sociedad receptora también variarán a lo largo del período. Los límites entre las etapas de esta periodización coinciden con las Leyes

¹ GARCÍA-CALABRÉS COBO, F. (2009) pág. 34.

² Datos del padrón municipal, recogido en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, pág. 33.

³ CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2002), pág 98.

de extranjería del año 1985 y del 2000, respectivamente, ya que los cambios que se habían ido produciendo en la sociedad exigían que la administración actuase y regulase de alguna manera los contingentes de población que iban instalándose paulatinamente en nuestro país.

La *primera etapa* durará hasta 1985: La España inmigrante es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981), latinoamericana (un 18%) o procedente de América del Norte (7%). Menos de un 10% provenían de África o Asia. En esos años se contabilizaban en torno a los 200.000 extranjeros.

Los europeos habían sido atraídos por el buen clima de nuestras costas y por las mejoradas infraestructuras turísticas. Constituían lo que se ha llamado “turismo residencial” o migraciones de retiro, y por eso mismo no contribuían especialmente en el rejuvenecimiento de la pirámide de población o en el aumento de la tasa de natalidad, puesto que era un grupo conformado principalmente por jubilados.

Los latinoamericanos que llegaron en los años ochenta son en su mayoría población “expulsada” de sus países de origen por motivos políticos, por ejemplo dictaduras militares. Durante esta época prevalecen los chilenos, argentinos y venezolanos de clases medias y profesionales⁴. Al factor político, que expulsaba, se suma el del idioma común, que atraía y que facilitaba enormemente la búsqueda de empleo y las gestiones burocráticas que debían hacer estos inmigrantes a su llegada.

Llama la atención la escasa presencia de población magrebí durante estos años, ya que la situación en el país de origen era entonces tan propicia para emigrar como lo es en la actualidad. Tampoco encontramos muchos asiáticos en general ni chinos en particular, aunque más adelante explicaremos el proceso de asentamiento de la comunidad china en nuestro país, y veremos que efectivamente durante esta primera etapa ya había algunos grupos asentados.

Durante la *segunda etapa*, que va desde 1986 a 1999, aparece una nueva inmigración y nuevas actitudes de los españoles hacia la misma. Es el momento en que los africanos, sobre todo marroquíes, europeos del este y orientales hacen acto de presencia en nuestro país de forma más intensa. Estos inmigrantes llegan “llamados” por el mercado de trabajo español y guiados por motivaciones sobre todo económicas, ya que llegan de países comparativamente más pobres que los de la etapa anterior. También es en este momento cuando empiezan a producirse procesos de reagrupación familiar, fruto del asentamiento de los inmigrantes que llevan más años en nuestro país, y comienzan a ser más frecuentes los niños inmigrantes o los inmigrantes de segunda generación, nacidos en España de padres emigrados.

⁴ TORRADO V., TRINIDAD L. (2005), pag 4.

En el año 2000 comienza una *tercera etapa*. España alcanza el millón de extranjeros (que no supone en realidad más que el 2'5% de la población) y empiezan a producirse diversificaciones en el fenómeno migratorio, como la total consolidación de la reagrupación familiar. Comienzan a aparecer las cuestiones ligadas a la ciudadanía: la «enculturación» de los inmigrantes y su consolidación en el territorio donde se asientan. Se oye hablar con más frecuencia de los conflictos, los “sinpapeles”, las “pateras”, las “mafias”... No es que antes no existiesen, sino que en ese momento empiezan a tener un peso informativo considerable, y a ocupar puestos cada vez más elevados en la lista de preocupaciones de los españoles. La inmigración pasa a ser, como sostiene Cachón, un hecho o problema social⁵. Aparece la “España inmigrante”⁶, con sus correspondientes desafíos a nivel intercultural y político, y se perfila lo que se considerará un problema social, evocado en la prensa con cada vez más frecuencia bajo un doble prisma, como problema de seguridad ciudadana y como problema cultural.

1.2 Actualidad y cifras de la inmigración en España

En este epígrafe trataremos de ofrecer una serie de datos que sirvan para ilustrar el peso de la población inmigrante en nuestro país, así como su crecimiento. En todo caso, hablamos por supuesto de los extranjeros residentes en situación regular, aquellos que cuentan con permisos de residencia o trabajo y de los que se tienen datos contrastados. La inmigración ilegal es un fenómeno más complicado de estudiar, al ser más difícil acceder a información fiable, por lo que no será objeto de estudio de este trabajo. Para realizar este apartado seguimos los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración de junio de 2012.

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia⁷ en vigor al final del primer trimestre de 2012 es de 5.294.710. Su distribución atendiendo al Régimen aplicable es bastante homogénea, correspondiendo 2.563.803 a residentes en Régimen Comunitario⁸ y 2.730.907 a extranjeros en Régimen General. Este dato supone un incremento del 0,83% respecto del trimestre anterior, es decir, 43.616 residentes más; y del 4,72% en variación interanual (238.454). El número de extranjeros en Régimen General a 31 de marzo de 2012 se sitúa

⁵ CACHON (2005), pg. 106.

⁶ CACHON (2002), pg. 107.

⁷ Extranjeros residentes en España: principales resultados. Junio 2012. Observatorio permanente de la inmigración. Ministerio de Trabajo y seguridad Social. Informe ofrece información relativa a la estadística de Extranjeros con Certificado de Registro o Tarjeta de Residencia en Vigor, incluida en el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

⁸ El Régimen Comunitario es el régimen jurídico de extranjería que se aplica a los nacionales de países de la Unión Europea y de los países de la AELC-EFTA1, así como a sus familiares y los familiares de españoles que sean nacionales de terceros países. El Régimen General es el régimen jurídico que se aplica a los nacionales de terceros países, salvo que les sea de aplicación el Régimen Comunitario.

en 2.730.907, lo que representa el 51,58% del total de extranjeros residentes en España. Desde diciembre de 2011 se ha producido un incremento del 1,28%, es decir, 34.431 residentes de este régimen en términos absolutos y del 4,22% en variación interanual, es decir, 110.548 residentes más. Las dos nacionalidades extranjeras más numerosas son la rumana y la marroquí, que conjuntamente representan el 33,10% del total de residentes a 31 de marzo de 2012.

Entre las quince principales nacionalidades, siete de ellas pertenecen a la Unión Europea. El país que encabeza la lista en número de residentes en Régimen Comunitario sigue siendo Rumanía, con 903.964 (35,26%), seguido de Reino Unido, con 238.402 (9,30%) e Italia, con 183.190 (7,15%). Les siguen Bulgaria (172.565), Portugal (127.852), Alemania (126.095) y Francia (101.133). Sin embargo, también es Rumanía el país que mayor disminución ha sufrido en términos absolutos con respecto a diciembre de 2011, con 8.562 residentes menos.

Marruecos es el país con mayor número de residentes en Régimen General, con un total de 813.835 extranjeros, que representa el 29,81% del total. Junto con Ecuador y Colombia agrupan algo más de la mitad del total de residentes en Régimen General, alcanzando 1.409.519 extranjeros. Los siguientes no comunitarios más numerosos son los bolivianos, con 199.080 residentes, y después los chinos, con 167.132 miembros residentes en España⁹.

Vemos que los chinos no se encuentran entre las comunidades de extranjeros más numerosas, aunque hay que señalar que la inmigración china ha sufrido un aumento exponencial durante los últimos años, ya que en 2004¹⁰ sólo eran 51.228. De hecho, las nacionalidades que más crecieron durante el 2011 fueron la china (5'6%) y la rumana (4'1%). Los originarios de China ya suponen un 3,6% del total de personas inmigrantes, y han crecido un 16% a nivel global¹¹.

En cuanto a la pauta de distribución geográfica, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, que suman el 67,44% del total de extranjeros, aunque las comunidades con mayor proporción de extranjeros son las Islas Baleares (21.8%), Comunidad Valenciana (17'2 %) y la Comunidad de Madrid (16'5%). Las de menor proporción (menos del 5%) son Extremadura, Galicia y Principado de Asturias. Podemos decir que hay un cierto desequilibrio demográfico que se explica atendiendo a la lógica económica y de mercado, ya que los territorios con mayor actividad económica son los que concentran la mayoría de esta población extranjera.

Los motivos que están detrás de esta dispersión geográfica son sobre todo de índole laboral, pero también ayudan las buenas condiciones climatológicas de las zonas costeras. La fuerte demanda de mano de obra para sectores defici-

⁹ Spain in figures 2012, publicación informativa del INE nº 121.

¹⁰ Boletín informativo del INE 3/2004.

¹¹ PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2011 | 2014, pag 44.

tarios y estacionales como la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y la hostelería se combinan con el clima cálido, en el caso de la inmigración no laboral de ciudadanos europeos. La población inmigrante está en general muy concentrada, en los municipios de mayor tamaño donde predomina un mayor dinamismo laboral. Más adelante veremos que en el caso de la inmigración china esto no es así, puesto que se trata de un tipo de asentamiento mucho más disperso, condicionado en gran medida por su modelo de especialización económica.

El desequilibrio existente en la proporción de mujeres y hombres correspondiente a los residentes en Régimen General es mayor en el colectivo de africanos, alcanzando el 62,36% de hombres respecto a las mujeres. Le sigue el 57,23% de asiáticos o el 56,59% de nacionales de Oceanía. Lo contrario sucede en el caso de nacionales del resto de Europa o de América Central y del Sur, en los que el porcentaje de mujeres se sitúa en 54,66% y 54,44% respectivamente. Se observa una tendencia a la feminización de la inmigración, pues en los últimos nueve años el porcentaje de mujeres ha pasado del 40,17% al 46,47% de la actualidad, pero al contrario que en la población autóctona, en la población extranjera el porcentaje de hombres es mayor que el de mujeres (aunque en muchas nacionalidades latinoamericanas predominan las mujeres). En general la inmigración en España se caracteriza por un leve predominio de los hombres sobre las mujeres, patrón migratorio que se repite en muchos países, ya que son normalmente varones jóvenes y sin cargas familiares los que se aventuran a dejar sus países para emprender una nueva vida en el país de destino. Por tanto, el porcentaje de mujeres es generalmente inferior en la mayoría de las nacionalidades examinadas, aunque hay excepciones, como las mujeres dominicanas o filipinas.

Las franjas etarias con mayor densidad de residentes en Régimen General son las comprendidas entre los 25 y 44 años, con un total del 1.398.515 extranjeros, lo que representa el 51,21% del total. Fijándonos en el intervalo de edad laboral, el total se sitúa en 2.186.012 extranjeros de 16 a 64 años, es decir, el 80,05% del total. A partir de 65 años, la cifra desciende hasta 37.364, lo que supone el 1,37%; casi 6 puntos menos que el correspondiente al Régimen Comunitario, que se sitúa en el 7,17%, porcentaje que se corresponde con el fenómeno anteriormente descrito como migración de retiro, puesto que son normalmente europeos jubilados los que componen este grupo. Por el contrario, en el caso de los menores de 16 años, esta cifra alcanza los 507.531 residentes en Régimen General, es decir, el 18,58% del total, el doble que para el Régimen Comunitario, que supone el 9,11%. Estos porcentajes reflejan claramente algunas de las tendencias demográficas de los inmigrantes no comunitarios, cuya tasa de natalidad suele ser más elevada. De hecho, la baja tasa de natalidad de los españoles, unida a la mayor juventud de los nuevos ciudadanos, explica que estos tengan cada vez

más peso en el crecimiento vegetativo, hasta llegar al 24,19% del total de nacidos en 2009¹².

Los inmigrantes generalmente sufren una cierta segmentación laboral, ya que muchos de ellos trabajan en nichos devaluados, en trabajos u oficios que los españoles rechazan, o rechazaban, sobretudo en el sector de la agricultura, turismo, el servicio doméstico y la construcción. Esto aumenta su nivel de marginalidad e inferioridad respecto a la población autóctona, ya que sus condiciones de trabajo y los sueldos percibidos por las mismas horas de dedicación son menores. No obstante, en el caso de la inmigración china, vamos a observar una dinámica laboral totalmente diferente, que condiciona la naturaleza de esta comunidad y su organización entorno al “nicho étnico”. Destaca su representación en las autorizaciones de trabajo por cuenta propia, con un 34,67%, lo que supone un total de 2.399 en términos absolutos. Más adelante trataremos de explicar porqué los asiáticos destacan en este tipo de autorizaciones laborales.

La inmigración ha tenido efectos muy importantes y generalmente positivos para la economía del país, y según señala el colectivo IOE, “informes técnicos elaborados desde la administración y desde el sector privado coinciden con la OCDE en señalar que la inmigración fue una de las claves del extraordinario comportamiento de la economía española entre 1995 y 2005 en términos de crecimiento, empleo y finanzas públicas”. El 50% del empleo que se creó durante esos años, así como el 30% del crecimiento del PIB están en relación directa con el fenómeno migratorio, y han generado un superávit en la administración pública, ya que su gasto es un 20% inferior a lo que aportan. Tienen un efecto muy positivo sobre la demanda de bienes y servicios como la vivienda y la alimentación, transporte, venta de móviles y automóviles...

Esta es, a grandes rasgos, la radiografía de la población inmigrante de nuestro país. Estamos ante un grupo de ciudadanos bastante joven, en edad activa y reproductiva, cuya tasa de actividad es alta, y que suponen una importante fuente para las arcas del estado por su aportación impositiva, pero que a la vez ha supuesto un nuevo reto para la administración y para la ciudadanía en términos de integración y tolerancia. Desde luego, no existe un solo perfil de la población inmigrante en España, ya que es un fenómeno compuesto por grupos muy variados y heterogéneos. Pero en cualquier caso, sirve para encuadrar a la nacionalidad objeto de nuestro estudio, la china, dentro del conjunto de la población inmigrante.

1.3 Política española de inmigración

La transición migratoria española ha sido difícil por lo rápido que ha tenido que producirse, en apenas veinticinco años el patrón migratorio ha cambiado de forma

¹² Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 pág. 34.

radical. La inmigración masiva en España es un fenómeno absolutamente nuevo y sin precedentes en nuestra historia contemporánea, por lo que la política española de inmigración muchas veces ha ido “a remolque”, sin dar respuestas eficaces a los problemas y reduciéndose casi exclusivamente al control de fronteras, que se ha demostrado ciertamente ineficaz para controlar los flujos migratorios ilegales.

Solamente tras el final de la dictadura tuvo España que preocuparse por regular el tema de la inmigración mediante la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en 1985. Anteriormente la normativa relativa a los inmigrantes se caracterizaba por su fragmentación en diferentes decretos sobre la concesión de permisos de trabajo y residencia. Los temas migratorios no ocupaban un lugar muy importante en los medios de comunicación ni en la opinión pública, más preocupada por asuntos como el paro o el terrorismo. Es más, aquella ley vino casi impuesta por Europa antes de nuestra entrada a la UE, y fue bastante criticada por restrictiva, generando casos de inmigración ilegal sobrevenida por los complicados trámites administrativos que se exigían para el empleo legal.

A ella se sumará luego la Ley de Extranjería del año 2000¹³, objeto ya de varias modificaciones, la última de ellas aprobada a finales del año 2009. Esta ley era más generosa en cuanto al acceso a servicios sociales como sanidad y educación tanto para inmigrantes legales como ilegales. No obstante, muchos de los cambios incluidos en la última reforma de 2009 van más bien en el sentido de la restricción, al complicar los procedimientos administrativos para la inmigración legal y dificultar la reunificación familiar, aunque es una tendencia común dentro de los países de la UE. Otros mecanismos, como el Plan de Integración Social de los Inmigrantes o el Foro y el Observatorio Estatal no se pusieron en marcha hasta 1995, y no tuvieron continuidad en el tiempo ni un presupuesto holgado.

La política española de inmigración, al margen de las dos leyes mencionadas, se limitó a controlar los flujos mediante la vigilancia de costas y el establecimiento de los contingentes, pero aquellas medidas nunca fueron suficientes para evitar el efecto llamada. De hecho, el estado está en cierta medida incapacitado para luchar contra la inmigración, ya que las empresas españolas son las primeras interesadas en recurrir a una mano de obra barata y poco cualificada, que acepta trabajos que los nacionales no quieren, fomentando la llegada de ilegales a nuestro país. Se trató de controlar mediante el establecimiento de contingentes, que limitaban la entrada de trabajadores necesarios según el estado del mercado laboral nacional, pero ello no ha servido para limitar la inmigración ni ha frenado el efecto llamada. Los estudios muestran que entre el 40% y el 50% de los inmigrantes en España ha estado alguna vez en situación irregular y que en la inmensa mayoría llegaron a España sin permiso de trabajo. Posteriormente, y

¹³ LOEX 4/2000 Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración Social. Modificada por la ley orgánica 8/2000, por la 11/2003, por la 14/2003 y recientemente en 2009.

gracias a las regularizaciones extraordinarias de inmigrantes, seis hasta el momento (1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2004), su situación se regulariza.

Como sostiene Pajares, la manera en la que Europa recibe los flujos migratorios contribuye a su marginación, obligándolos a circular de manera irregular, y por tanto a aceptar trabajos dentro de la economía sumergida e ilegal, expuestos a la explotación laboral por su indefensión. Ante esto, las autoridades hacen políticas de integración social¹⁴ que tratan de contrarrestar estos elementos de exclusión implícitos en esas políticas migratorias, entrando en una especie de círculo vicioso que no pone fin al problema, sino que lo alimenta. Las “soluciones” como las regularizaciones extraordinarias producen, y lo veremos en el caso chino, efecto llamada. Aunque no es el objetivo de este trabajo, nos parece importante señalar la necesidad de revisión de la política española de inmigración, vistos los resultados que han tenido hasta ahora las diversas políticas de fronteras, no sólo en nuestro país, sino a nivel europeo.

1.4 Actitudes generales de los españoles hacia la inmigración

La inmigración ha sido y es un tema ampliamente debatido por la sociedad española. Si bien es cierto que durante los años de bonanza económica sus efectos no fueron tan discutidos, ya que ocupaban puestos de trabajo demandados, y que los españoles no querían ocupar, en sectores como el servicio doméstico o la construcción, que se encontraba en pleno boom. Ahora que la situación económica ha cambiado, se ha hablado mucho de los efectos negativos de la inmigración, puesto que muchos españoles ahora sí están dispuestos a aceptar trabajos que antes rechazaban, y los inmigrantes suponen una competencia laboral que ahora se percibe como “menos legítima”.

Pero, al margen de la crisis, ¿cuál es la actitud general de los españoles hacia la inmigración? Según uno de los últimos estudios del CIS¹⁵, la inmigración no es desde luego el problema que más preocupa a los españoles, quienes ante la pregunta de cuál es el asunto que más les inquieta respecto a España, citan los problemas económicos (59.9%), el paro (56.1%) o el terrorismo (31.5%) antes que la inmigración (23.8 %).

Respecto a la atención que reciben los Inmigrantes por parte del Estado, el 57.8% opina que reciben bastante o mucha, y el 29.6% que reciben poca o ninguna. Las principales imágenes que se vienen a la mente de los españoles cuando oyen la palabra inmigrante son: necesidad de venir a trabajar (17.0 %), pobreza y desigualdad (10.3%), aumento desmedido (7.8%), sentimiento de solidaridad (7.5%) y extranjeros (6.4%). El inmigrante es identificado en primera instancia

¹⁴ PAJARES, M. (2007)

¹⁵ Actitudes de los españoles ante la Inmigración en España”, Centro de Investigaciones Sociológicas (2009)

con los marroquíes o norteafricanos (23.9%), latinoamericanos (22.9%), rumanos (19.6%) y subsaharianos (18.4%). Vemos que los asiáticos no son mencionados por un número destacable de españoles, lo que podría explicarse por el hecho de que son considerados una comunidad más silenciosa y de llegada relativamente reciente a nuestro país.

Una amplia mayoría de españoles considera que para instalarse en nuestro país, lo más importante es “que [el inmigrante] esté dispuesto a adoptar el modo de vida del país” (70.2% del grupo). Para casi la mitad de los entrevistados, que hable castellano o la lengua oficial de esta Comunidad Autónoma (48.0%) es igualmente importante, así como que tenga un buen nivel educativo (46.0%). Los españoles esperan que el inmigrante se adapte en la medida de lo posible al modo de vida de nuestro país, lo cual no deja de ser una afirmación algo difusa, pues entre los propios españoles encontramos muchos y diferentes estilos de vida que no tienen porqué interferir con la convivencia normal entre ciudadanos.

El número de inmigrantes que hay actualmente en España es excesivo para el 46.1% del total de los entrevistados y elevado para el 30.9%. De hecho para la mayoría las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros en España son demasiado tolerantes (41.8%) o más bien tolerantes (31.7%). Sólo el 5.3% las considera más bien duras.

El estudio también muestra que una mayoría casi absoluta (48.7%), está de acuerdo con la siguiente frase, de entre todas las que se le han mostrado: *“los inmigrantes deberían mantener sólo aquellos aspectos de su cultura y costumbres que no molesten al resto de los españoles”*. Vemos que prima un concepto de integración que pasa por la asimilación a la sociedad de acogida, manteniendo sólo aquellos aspectos de la propia cultura que no choquen con los españoles, como ya hemos dicho más arriba.

Preguntados sobre lo que destacaría como aspecto positivo de la inmigración, los españoles se decantan por el enriquecimiento cultural (27.3%), la mano de obra secundaria que aportan (14.9%), su impacto positivo en la economía (14.2%) y como aspecto negativo, un aumento en la inseguridad y delincuencia (32.5%), los problemas de integración (10.9%) y más competencia en el trabajo (10.5%). Para concluir, diremos que una amplia mayoría (45,6%) considera que la inmigración en general es muy positiva o positiva (muy positiva 3.9%, positiva 41.7%). Sólo la considera negativa el 26.1%, y muy negativa el 4.8%. Un 18.2% no la consideran ni positiva ni negativa.

Así las cosas, y aunque este estudio demuestra que para la mayoría de los encuestados la inmigración no es el problema más importante que enfrenta España en este momento, sí que podemos percibir una cierta preocupación al respecto, sobre todo en cuanto a la política migratoria y a la integración de los inmigrantes una vez llegados a nuestro país.

Hasta aquí hemos realizado una presentación muy somera del fenómeno de la inmigración en España, que creemos fundamental para encuadrar el tema que vamos a tratar más específicamente, que es la inmigración china en España. Puesto que el contexto de la sociedad de llegada es determinante para los posteriores procesos de integración económica y social de los inmigrantes, sea cual sea el país de destino, pensamos que es importante destacar ante todo el carácter relativamente reciente de las migraciones internacionales en nuestro país, que ha podido crear en algunos sectores la sensación de estar siendo repentinamente “invadidos” por una “avalancha” de ciudadanos extranjeros. La realidad es que la población extranjera actualmente constituye en torno al 12% de la población total, y más que por la cantidad total de inmigrantes, el fenómeno ha pasado a constituir un elemento de preocupación para los españoles porque su llegada se ha producido en un corto espacio de tiempo, unos veinte años, y porque estos se han concentrado en provincias concretas de la geografía española por motivos de índole económica. Una vez analizado el fenómeno a nivel general, pasamos directamente a estudiar las características de la inmigración china en España.

II.—CARACTERÍSTICAS DE LA INMIGRACIÓN CHINA

La inmigración china cuenta con una serie de características y particularidades propias que es conveniente conocer, puesto que nos ayudarán a explicar y comprender mejor el comportamiento de este colectivo en aquellos países donde se asienta. En este apartado vamos a tratar de ofrecer esas características generales deteniéndonos en algunos aspectos de la China actual, así como la historia de la inmigración en aquel país hacia España y Europa. Ser inmigrante no siempre estuvo bien considerado en China, a pesar de que las condiciones económicas de algunas zonas hacían que ésta fuese la salida más adecuada para muchos pobladores. Explicaremos la concepción de la inmigración china como diáspora, el papel de la familia y las redes transnacionales en el desarrollo del proceso migratorio y finalmente veremos también cuál ha sido su proceso histórico hasta llegar a nuestro país. ¿Cuándo, cómo y por qué decidieron que España podía ser un destino atractivo?

2.1. Pautas generales de la inmigración china

a) *China, país de inmigración*

China es un país en el que viven más de 1'4 mil millones de habitantes, con una superficie de 9.572.900 km², y que en la actualidad es la segunda potencia económica del mundo, después de haber crecido económicamente a un ritmo vertiginoso durante estos últimos años. Tras la etapa comunista, en 1993 se adoptó una «economía socialista de mercado», más flexible, ya que no toda la propiedad queda en manos del Estado como hasta entonces, y esta circunstancia favoreció el crecimiento económico del país.

Con la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001¹⁶, la economía internacional cobra un peso importantísimo para el país, que empieza a jugar sus cartas económicas en una liga antes desconocida, y lo hará con excelentes resultados, además. China pasa a ocupar un puesto privilegiado en la economía globalizada, y esto la ha situado en el ojo del huracán, no sólo en el contexto económico, si no en el de los derechos humanos, laborales y aquellos relativos a la propiedad intelectual. Sus prácticas económicas han sido puestas en entredicho, y se le acusa de no respetar los más mínimos estándares internacionales.

No es el objetivo de este trabajo explicar el boom económico chino ni su peculiar sistema político, si no que nos interesa más insistir en algunos aspectos culturales que son importantes cuando sus ciudadanos emigran a otros países. Es un pueblo fuertemente condicionado por su historia, su milenaria cultura y una mentalidad nacionalista que favorece un sentimiento de unidad nacional palpable en los propios inmigrantes, que mantienen relaciones bastante fuertes con su país de origen, independientemente del lugar del mundo donde se encuentren

Posee unas tremendas desigualdades sociales y económicas. El mundo rural y tradicional del interior del país convive con una China más moderna y urbanizada, que se desarrolla en la zona más cercana a la costa. Unos 900 millones de personas viven en el campo, en zonas prácticamente desurbanizadas y absolutamente abandonadas por el gobierno de Pekín. Además de la migración china al exterior, no podemos olvidarnos de señalar aquí la enormidad de los flujos migratorios dentro de la propia China, que han movilizad a cantidades ingentes de personas desde las zonas rurales hasta las más urbanizadas, buscando en todo caso una vida mejor que no siempre se encuentra. El crecimiento económico y la mayor libertad de empresa contrastan con la falta de derechos laborales, libertades cívicas y pluralidad política. Además, la abundancia de fuerza de trabajo genera salarios muy bajos y condiciones laborales deleznable.

Pero no podemos decir que China sea el típico ejemplo de país subdesarrollado que envía emigrantes al exterior para que con sus remesas la situación económica de la familia mejore, aunque algo de esto hay, como explicaremos más adelante. Y es precisamente eso, el hecho de que sea la segunda potencia económica mundial, la que hace aún más” intrigante” su enorme dispersión.

b) *La inmigración china como diáspora*

A principios de los años noventa se calcula que ya había más de 30 millones de chinos emigrados, los llamados *huaqiao* (chinos de ultramar). Como han señalado algunos autores, como Gladys Nieto¹⁷, este término implica una idea de patriotismo, ya que a pesar de vivir lejos, siguen considerándose “chinos”, y man-

¹⁶ CACHON (2005), pág. 155

¹⁷ NIETO, (2007) pág. 44.

tienen una fuerte relación con su país, como veremos más adelante respecto a los chinos que viven en España. Por esos lazos, tan fuertemente mantenidos, es por lo que en el caso chino se habla de diáspora, más que de comunidad¹⁸. La diáspora, “como cuerpo social transnacional, genera movilidad porque es una estructura que predispone a la migración¹⁹”. Hay algunas zonas, llamadas *qiaoxiang*, que dependen de la emigración, ya que históricamente generaron altas tasas de emigrantes. Los que se quedan viven en parte gracias a las remesas que mandan sus familiares emigrados, viéndose así alimentado su ideal migratorio. Es por este motivo que muchos de ellos también toman la decisión de emigrar.

Los emigrantes chinos están en su mayoría en el sureste asiático: Indonesia (7 millones de chinos, que representaban el 4 por ciento de la población del país), Tailandia (6 millones, el 11 por ciento), Malasia (5,5 millones, el 30 por ciento), Singapur (2 millones de chinos que suponen el 78 por ciento de la población) o Vietnam (2 millones, el 3 por ciento). Al lado de semejantes cifras y porcentajes, los datos de Europa, donde no llegan a alcanzar un millón, son bastante menos llamativos. Ello se debe a que Europa fue un destino tardío para la inmigración china, y dentro de este continente, España representa “la última frontera”, un país de instalación aún más reciente.

La característica más sobresaliente de las diásporas es la adaptación, pero no asimilación, en la sociedad de acogida. Tratan de mantener su identidad, sus vínculos étnicos y transnacionales, así como su lengua materna, ya que sus actividades económicas están muy ligadas a esa red transnacional. Muchos de ellos se dedican al comercio internacional, por lo que mantener sus vínculos sociales y culturales, así como sus contactos en su país de origen es muy importante. De hecho, como comerciantes, la condición de “biculturales” es clave. Han de conocer bien su propia lengua, y por eso veremos que los padres chinos se preocupan de que sus hijos aprendan el idioma materno. Digamos que el hecho de insertarse plenamente en la sociedad de acogida priva a los inmigrantes chinos de su ventaja comparativa a nivel económico. Las redes diaspóricas son fundamentales para la prosperidad económica, los vínculos con el lugar de origen y con los parientes presentes en otros países son la garantía del éxito económico de estos inmigrantes.

Como bien explica Beltrán²⁰, ello implica la existencia de comunidades etnonacionales dispersas por todo el mundo, que están en contacto tanto con su lugar de origen, como con el grueso de la red diaspórica. Forman lo que se ha llamado “red transnacional multipolar”, en la que una misma familia puede tener miembros repartidos por varios países, además de en la propia China.

¹⁸ A lo largo del texto utilizaremos tanto el término diáspora como el de comunidad, sin que por ello rechacemos el concepto de diáspora aplicado al caso chino.

¹⁹ CACHON (2005), pág. 161.

²⁰ BELTRÁN (2007), Pág. 16.

c) *El modelo de inmigración chino: las redes familiares*

Cada grupo de inmigrantes suele desarrollar un modelo migratorio más o menos claro, que si tiene éxito irá perpetuándose en la medida en que otros nacionales decidan también dejar el país. En el caso chino particularmente hablamos de un modelo de redes familiares, y se repite en todos los países, puesto que el destino final²¹ no es determinante para la estrategia migratoria. Generalmente el inmigrante llega de manera irregular al continente europeo, y posteriormente se sirve de redes de familiares o conocidos que le ayudarán en la consecución del permiso de residencia otorgado en alguna de las regularizaciones de inmigrantes ya mencionadas.

Zhang Zhicheng²² elaboró un esquema sobre las posibles situaciones que podían darse en los años ochenta respecto a los chinos que emigraban y sus familiares en Europa. Por un lado, podía existir “cable” (*xian*) si el candidato a emigrar tenía parientes ya emigrados, que le podrían facilitar las formalidades necesarias; aunque también podía darse la situación de que ese cable hubiese existido pero se hubiese perdido, por falta de contacto, por lo que se hacía necesario buscar un nuevo enlace para emigrar. Una tercera posibilidad es que no existiesen contactos en el país de destino, situación de hecho bastante común entre los agricultores pobres, que muchas veces eran los “pioneros emigrantes” de su familia. Entonces, para construir esa “red” desde cero, se procederá a casarse con un “cable” o incluso a comprarlo, pagando la ayuda de algún compatriota ya instalado o a la familia de este.

Vemos que, en cualquier caso, es la familia la que ayuda a llevar a cabo el proyecto migratorio, bien recurriendo a ella, bien reconstruyendo redes o creando otras nuevas que permitan al interesado dejar el país. El porqué de tal implicación hemos de buscarlo en los motivos económicos. El núcleo familiar del emigrado sale muy beneficiado de la marcha de este. De hecho, la emigración en si misma suele ser un proyecto familiar más que individual, ya que el fin de la emigración es el éxito económico, que en el caso chino va parejo a la autonomía, y por tanto generalmente asociado a un negocio propio que mantiene toda la familia. Este tipo de pensamiento o aspiración lo encontramos también en la lógica tradicional china, donde la tierra es ese medio de vida que da sustento a toda la familia y que la familia trabaja de forma autónoma. En la actualidad, y en los contextos migratorios, la empresa agraria tradicional es sustituida por el negocio étnico que se implanta en el país de acogida, pero el objetivo es el mismo: que la familia viva de su propio trabajo y que no tengan que trabajar para otros como asalariados.

Por ello, la ayuda mutua es algo muy característico de las familias chinas, y aquellos que emigran cuentan con que ayudarán económicamente a aquellos

²¹ NIETO (2007) pág. 36.

²² BELTRAN (2003) pág. 104

que se queden. Beltrán²³ lo describe así: «*Guanxi* es el modo institucionalizado de relación social que estructura la práctica de la “ayuda”. Su expresión más inmediata es que se ayuda solamente al conocido. No obstante, el criterio de conocimiento y “familiaridad” es muy relativo. Los chinos en Europa de algún modo se sienten unidos por su estatus de minoría étnica, aunque entre ellos existan muchas diferencias por el lugar de origen.»

Condicionados por el ideal de la empresa familiar, donde la mano de obra fundamental la proporcionan sus propios miembros de la familia, el resultado es un colectivo compuesto fundamentalmente por grupos domésticos completos (ambos cónyuges y sus hijos), a veces acompañados de otros miembros de la familia de alguno de los miembros de la pareja. La reagrupación familiar permite ese desarrollo y el establecimiento de familias completas a largo plazo, aunque es bastante frecuente que los jubilados chinos retornen a su país de origen. Puede darse el hecho de que emigre primero el varón solo, como en otros colectivos de inmigrantes, pero en el caso chino hay una tendencia grande a la reagrupación familiar, lo que favorece la igualdad numérica entre sexos.

d) *El nacionalismo chino en la inmigración*

Vamos a explorar brevemente en este apartado el papel que juega el nacionalismo chino dentro de la diáspora, ya que el propio Estado chino promueve la identificación de los chinos de ultramar con China. La relación del país con sus emigrados ha pasado por diversos períodos de muy diferente intensidad cada uno. Tal y como explica Nieto²⁴, antes de 1840 China no tuvo especial preocupación por los chinos que estaban repartidos alrededor del mundo. A partir de 1840, y hasta 1949, el gobierno fomentó el patriotismo de los chinos de ultramar, a los que se pedía apoyo para la causa revolucionaria. A partir de aquel momento, y durante todo el período maoísta, la relación fue más bien superficial, por lo que dejaban de ser considerados chinos de ultramar (*huaqiao*) para ser simplemente chinos étnicos (*huaren*). A veces incluso fueron denostados por las autoridades, como veremos más adelante al explicar la historia de la inmigración china. A partir de 1978 y hasta hoy, el estado chino vuelve a dar mucha importancia a los chinos de ultramar como miembros de la diáspora, ya que cuenta con ellos para “consolidar su proyecto político y económico”, como señala Nieto. Esto se manifiesta en la promoción de la identidad china en aquellos países donde se encuentran instalados mediante colegios chinos y periódicos dirigidos a los inmigrantes. Hablaremos con más profundidad del papel de los colegios chinos en España para la transmisión de la lengua y de los valores culturales.

Los líderes de la diáspora, que normalmente son miembros que han tenido gran éxito en su proyecto migratorio, estableciendo negocios prósperos y acu-

²³ BELTRÁN (2003) pág. 142

²⁴ NIETO (2007) pág. 53

mulando una importante riqueza, juegan un papel de mediadores entre la sociedad receptora y su propio grupo, así como en el mantenimiento del nacionalismo chino. De hecho, su papel como emisarios del nacionalismo chino en la diáspora es muy importante debido a que se mueven con mucha facilidad entre diversos ambientes de la sociedad de origen y la de destino. Se relacionan con miembros de las elites del propio país o de otros países donde la diáspora china esté presente. Esto aumenta su estatus y consideración, y les otorga un papel de referente para el resto de ciudadanos chinos del país donde estén asentados. Muchos líderes, actuando mediante las asociaciones, se permiten dar recomendaciones sobre el comportamiento que se ha de tener y el orden que se ha de mantener dentro de la propia comunidad y de cara a la sociedad de acogida, teniendo siempre en mente que su comportamiento es representativo de su nación, China.

e) *Asociacionismo y organización de los chinos de ultramar*

Los inmigrantes chinos destacan por su fuerte organización interna, y ello se debe a su rica actividad asociativa, que se traduce en la fundación de diferentes asociaciones de chinos en aquellos países donde se instalan. Juegan un importante papel en la organización social de los chinos de ultramar y en la promoción de la identidad china. Además tienen un rol de mediadoras entre la sociedad de acogida y la propia China, de la que muchas veces se ha dicho que siguen directrices y con la que comparten discurso nacionalista, a pesar de no vivir allí.

El criterio por el que las asociaciones se organizan puede variar, pero generalmente es alguno de los siguientes: el lugar de origen de los inmigrantes dentro de China (debido a la vinculación con los ancestros), la posesión del mismo apellido (por la creencia de la existencia de antepasados comunes), el desarrollo de una misma actividad laboral o el hecho de compartir dialecto. Aunque estos criterios son los que se han mantenido tradicionalmente, en el caso hispano chino no puede aplicarse al pie de la letra, ya que tienden a adaptarse al lugar de destino, y a organizar su actividad asociativa dependiendo de las necesidades que se originen a lo largo del tiempo. Además, a parte de los criterios ya mencionados, actualmente existen otras muchas formas identitarias que conforman nuevos criterios organizativos en base a las diferencias religiosas, generacionales y políticas.

El movimiento asociativo chino en España

Hay diversos estudios, como el de Gladys Nieto, que se centran en el estudio del movimiento asociativo hispano-chino. No vamos a profundizar demasiado en ello aquí, por lo que nos limitaremos a presentar algunas de las características que este elemento, presente en todos los países donde la inmigración china se ha asentado, ha adoptado en nuestro país. Posteriormente, en el apartado dedicado a

la integración de los inmigrantes chinos España, presentaremos algunos aspectos de las asociaciones relativos a las actividades integradoras que realizan.

Actualmente contamos con más de 80 asociaciones chinas en nuestro país, de las que tres cuartas partes se han fundado en los últimos diez años. La más representativa quizá sea la Asociación de Chinos en España (ACE), fundada en 1984. Es un movimiento muy vivo, continuamente se crean y se disuelven asociaciones, y están bastante influidas por las élites económicas y sus disputas internas por hacerse con el liderazgo de las mismas.

Existen asociaciones de todo tipo, desde las más inclusivas, hasta las más específicas. Estas pueden ser asociaciones de paisanos, que tratan de mantener vínculos con su lugar de origen, y pueden promover la realización de donaciones en China, por ejemplo. También hay asociaciones de mujeres, de jóvenes, de ancianos, de artistas, religiosas, culturales... Algunas se relacionan con el aspecto económico, y se dedican a promover los intercambios comerciales con China. Otras, más que asociaciones en sí mismas, constituyen una suerte de consultoras económicas que asesoran a empresarios de origen chino o a españoles que quieren invertir en China. Como veremos más adelante en el apartado dedicado al protocolo empresarial chino, la labor de los intermediarios es inestimable, por lo que cada vez son más requeridas.

Es bastante frecuente que los miembros de alguna asociación también sean miembros de otras, por lo que se producen solapamientos, pero también interesantes relaciones de poder entre las élites. Debemos señalar que, proporcionalmente, pocos chinos son miembros de estas asociaciones, que parecen más bien estar diseñadas como instrumentos para crear y mantener el prestigio de sus miembros, que ejercen de esta manera influencia en el colectivo.

Las asociaciones declaran tener una serie de intereses fundamentales. Estos van desde infundir el respeto a las normas del país receptor, en este caso España, hasta la ayuda mutua, pero no en todos los casos cumplen con esos objetivos. Las asociaciones tratan de alcanzar la unidad de los inmigrantes chinos, pero están bastante lejos de conseguirlo, ya que no cuentan con suficiente poder de aglutinamiento, como refleja la gran variedad de asociaciones que existen. De hecho, esta aspiración genera luchas internas entre ellas para erigirse como “la asociación” de referencia. En realidad, estas luchas intestinas y la búsqueda de prestigio y representación ha llevado a las asociaciones a descuidar lo que se considera debería ser su objetivo fundamental, la ayuda mutua. Lo que sí han hecho las asociaciones allá donde han sido creadas ha sido defender los intereses y derechos del colectivo chino a nivel general.

Otra de las labores que llevan a cabo las asociaciones es la edición e imprenta de periódicos chinos que se venden o distribuyen de manera gratuita en muchos de los grandes comercios de nuestro país. En ellos circulan ofertas de empleo y

noticias sobre el país de origen o bien aquellas que afectan de alguna manera a los chinos de ultramar. Han sido utilizados por las asociaciones como instrumentos para crear una “comunidad”, para extender la unidad entre los chinos, especialmente en los momentos más duros, cuando la comunidad se vio intimidada por la ola xenófoba que se extendió contra la inmigración china a mediados de los noventa y que vino acompañada de una fuerte conflictividad interna.

Además de todo lo mencionado, las asociaciones han sido muy influidas por la globalización, y esto ha generado que los líderes de las asociaciones de diferentes países se relacionen entre sí, y celebren reuniones periódicamente, que son coordinadas por los órganos responsables de los chinos de ultramar del país de origen. A nivel europeo existe por ejemplo la Federación Europea de Chinos de Ultramar.

Las asociaciones tienen un papel muy importante en la construcción y mantenimiento de la comunidad china en España como un todo unido, por ejemplo mediante la celebración de fiestas nacionales, algunas de ellas en espacios públicos cedidos por las instituciones, en las que se celebran banquetes, exposiciones y espectáculos. Y también constituyen un espacio donde relacionarse entre paisanos y donde manifestar ese sentimiento de pertenencia común.

2.2 Historia de la inmigración china en España y en Europa

Durante toda la historia, China fue un país principalmente receptor de inmigración²⁵, pero el convulso siglo XX cambió su dinámica migratoria de forma radical, y la diáspora china ha alcanzado los lugares más recónditos de la tierra. Según el periódico *Xinmin*, que sigue los datos del libro azul de la emigración china, el *Informe de la Investigación de Chinos de Ultramar 2011*, publicado el pasado 15 de agosto en Beijing, actualmente podría haber fuera de China más de 45 millones de chinos, que conformarían así la comunidad de emigrados más grande del mundo. El grueso de este contingente migratorio abandonó el país a lo largo de los últimos treinta años, a raíz de la apertura económica y cultural.

No obstante, el origen de la diáspora china es más antiguo. A mediados del siglo XIX las migraciones chinas empiezan a tener cierta importancia²⁶, especialmente a partir de las Guerras del Opio (1840-1842 y 1856-1860), la abolición de la esclavitud y la colonización de sureste de Asia (Indochina, Indonesia, Malasia, Singapur, etc.). Los emigrados chinos, unos cinco millones, serán una importante mano de obra para las potencias coloniales en el sureste asiático.

Será posteriormente cuando emigren a Estados Unidos, Australia y Europa, pero pero desde luego a una escala mucho menor, y con un patrón diferente, que ser-

²⁵ SUPING PAN (2004), pág. 134.

²⁶ CACHÓN (2005) pág. 162

virá no obstante de base para lo que estaba por venir. En un primer momento, los que se desplazaban hacia Europa eran principalmente varones jóvenes, comerciantes en su mayoría, que esperaban lograr así un ascenso social en su lugar de origen. Se dedicaban sobre todo a la venta ambulante de artesanía china y otros objetos. No pertenecían al sector más pobre de la población, precisamente porque financiar los costes del viaje al viejo continente no era fácil, y requería un cierto capital previo. A medida que estos primeros emigrados tienen éxito en el exterior, sus paisanos desarrollarán interés en probar suerte ellos también. Y de esta manera empezarán a formarse las cadenas de migración que hoy día conocemos y que aún funcionan, puesto que ponen en circulación todo tipo de información y contactos, e incluso trabajo, para los recién llegados.

Europa no estaba entre los destinos preferidos de los primeros emigrantes chinos, quienes habían colonizado otras zonas antes de aventurarse a entrar en el viejo continente. De hecho, la entrada masiva se produjo de forma casi accidental, y en contra de los propios interesados. En el año 1917, el gobierno chino envió un grupo de unos miles de chinos a Europa, y al terminar la Primera Guerra Mundial, muchos de ellos se quedaron en el continente dedicándose a “negocios de artesanías chinas, restaurantes, o montar espectáculos de acrobacia y títeres”²⁷, asentándose de forma definitiva, pero no hubo continuidad en la llegada de inmigrantes. Con la revolución comunista, el flujo migratorio descendió, ya que emigrar pasó a estar considerado como un acto casi punible y vergonzante, llegando a suponer un lastre para la familia del emigrado, que era considerado un traidor a la patria. Los chinos son instados a quedarse en su país y a contribuir al crecimiento y grandeza de la nueva República Popular China.

El final de la Revolución Cultural en 1976 y el comienzo de la era postmaoísta, con las consiguientes reformas y cambios sociales, favorecieron el renacimiento y definitivo asentamiento de los flujos migratorios entre China y Europa. Empezarán a formarse las “cadenas familiares y étnicas de migración” que hemos mencionado y la vía de movilidad social ascendente pasa por obtener el éxito económico en Europa mediante negocios familiares. Aquellos que emigraron en esta época tuvieron bastante éxito en general, ya que en aquel momento no existía demasiada competencia comercial, y los restaurantes chinos constituían un negocio seguro y floreciente al que dedicarse. Ya en los años ochenta, empiezan a producirse reagrupaciones familiares, por lo que el grupo varía en su composición, pudiendo encontrar no sólo varones jóvenes, si no mujeres y niños.

Será en esta época cuando la inmigración china en España empiece a crecer, pasando de tener una presencia prácticamente testimonial, a constituirse como una minoría relativamente importante. Pero la presencia de la comunidad china en España data de por lo menos principios del siglo XX, aunque desde luego

²⁷ SUPING PAN (2004), pág. 134

entonces era casi testimonial, y nunca ocuparon un lugar preponderante dentro de la comunidad extranjera de nuestro país.

Se dice que algunos chinos participaron en las revueltas cubanas del siglo XIX, y que tras ser detenidos y juzgados, cumplieron pena en Ceuta y Melilla, donde se instalaron una vez cumplida su pena. Según el censo de 1879 había en Ceuta 6 chinos libres, que pasaron a 12 en 1888, y que se emplearon como cocineros, sirvientes, propietarios de cafés o incluso de una pastelería en Madrid, pero poco más se sabe de ellos.

La historia de la inmigración china en España es más extensa y continuó desarrollándose. Los primeros chinos llegaron en los años veinte desde Francia, de entre aquellos que habían sido contratados durante la guerra para labores de apoyo en las trincheras y en las fábricas de pólvora. De ellos, unos 2000 procedían de Qingtian, en la provincia china de Zhejiang. Al acabar de la guerra muchos de ellos retornaron a su país, pero otros tantos se diseminaron por Europa empleándose como buhoneros, y así llegaron hasta nuestras fronteras²⁸.

Cuando estalló la guerra civil, muchos de ellos regresaron a China. Durante la dictadura franquista no hubo relaciones diplomáticas con la República Popular China, y la cifra de 200 personas afincadas en España, procedentes de China y Taiwán, se mantuvo relativamente estable esos años.

Aquellos que llegaron durante el primer tercio del siglo XX se empleaban en los circos, como acróbatas y danzarines, o como vendedores ambulantes que antes de llegar a nuestro país habían recorrido ya gran parte de Europa. Al cabo del tiempo, parte de esta población ambulante se asentó y empezó a crear negocios de hostelería, especialmente en la costa, ligados a la llegada de otros colectivos de inmigrantes como los europeos, que ya estaban habituados a la presencia de restaurantes chinos en sus respectivos países.

A partir de 1975 comenzaron a llegar más inmigrantes asiáticos, y ya en los años ochenta, con el ingreso de España en la Unión Europea y la buena situación económica que vivía nuestro país, el flujo se asienta y va paulatinamente aumentando. Ello coincide con el cambio de directrices políticas de China y su apertura al mundo exterior²⁹, además de con la relativa saturación de sus tradicionales nichos económicos en otros países de la Europa occidental, como Reino Unido o Alemania. La laxa legislación en materia de extranjería de nuestro país³⁰ hizo el resto, e invitó a la inmigración china a instalarse aquí con una mayor facilidad que en otros destinos. Las regularizaciones de inmigrantes en nuestro país y en otros sirven de acicate para venir, y ponen en movimiento las redes familiares, que ayudan a que sus parientes en situación irregular puedan acogerse a estas políticas. En el caso de

²⁸ NIETO, (2007). Pág. 31.

²⁹ BELTRAN Y SAINZ (2006) pág., 37

³⁰ NIETO (2007), pág. 33

España e Italia, como ya señalamos en el apartado de política migratoria, durante los últimos años se han emprendido cinco y cuatro procesos de regularización respectivamente³¹, a los que ciudadanos chinos han podido acogerse.

Tal y como explica Cachón³², coincidieron en aquel momento tres factores para la consolidación de la inmigración china y de su asentamiento económico en nuestro país. En primer lugar se restablecieron las relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1973. La postura más aperturista de China hacia sus emigrados permite la salida de ciudadanos con parientes en el extranjero; y finalmente, el comienzo del desarrollo del sector hostelero en las zonas turísticas del Levante, Canarias y Baleares sirven de elemento de atracción. Entonces, aquellos inmigrantes que habían permanecido en España desde los años cuarenta serán los que activen las primeras “cadenas de reunificación familiar³³”. El esquema de emigración ya no es ahorrar para volver posteriormente a su lugar de origen, trasladando allí sus recursos económicos ahorrados tras años de trabajos, sino que ahora se trata más bien de crear los recursos fuera, y mantener de esa manera a todos los miembros de la familia, que emigrarán paulatinamente desde China al país donde la familia haya establecido su negocio, y serán contratados como trabajadores.

De todas formas, a pesar de las condiciones favorables para su asentamiento, en los años ochenta los chinos no constituían el grupo más numeroso de inmigrantes, ni estaban cerca de ser significativos. El crecimiento más fuerte se dará entre los noventa y especialmente en los primeros 2000, cuando se contabilizaban casi 37.000 personas de origen chino. No obstante, el flujo no ha dejado de crecer, y en la actualidad contamos con 167.132 inmigrantes chinos legales.

III.—ASPECTOS SOCIOCULTURALES DE LA INMIGRACIÓN CHINA EN ESPAÑA

En este apartado ya entramos de lleno en la caracterización de la inmigración china en España. ¿De dónde y por qué vienen a España? ¿Cuántos son y cómo se organizan en nuestro país? Para ello presentaremos por un lado los orígenes y las causas del aumento de la inmigración china en España, así como la radiografía demográfica del grupo, que nos ayudará a entender su dinámica migratoria. Dedicaremos también un apartado específico a las mujeres y los chinos de segunda generación. Las asociaciones pertenecen a los aspectos socioculturales del grupo, pero hemos considerado más adecuado tratarlas junto a las características generales de la comunidad en el apartado anterior, ya que están íntimamente ligadas al proyecto nacionalista de la RPC.

³¹ NIETO, (2003) pág. 170.

³² CACHON (2007) pág. 175.

³³ Ibidem.

3.1. Origen y causas de la inmigración

Debido al modelo migratorio de cadenas familiares, que ya hemos explicado brevemente, los inmigrantes chinos de una zona o provincia tienden a emigrar a la misma zona donde lo hicieran otros familiares que dejaron el país antes que ellos. El resultado es que en los lugares de destino, los chinos que allí residen son originarios en su mayoría de la misma provincia, distrito o incluso ciudad. Por ejemplo, los de la provincia de Fujian emigran sobre todo a Norteamérica y los de la provincia de Zhejiang a Europa.

La mayor parte de los chinos que residen en España proceden de Zhejiang, al sudeste de China, y dentro de la provincia, del distrito de Qingtian y del municipio de Wenzhou. Las características orográficas de esta zona, montañosa y seca, dificultaron desde siempre la vida de sus habitantes. Es una provincia pobre, principalmente de economía agraria, cuyos habitantes son campesinos con escasa formación, algo que dificultara su posterior inserción en sus lugares de destino, puesto que les es más difícil aprender el idioma local, y que en nuestro país configuran un grupo de trabajadores generalmente no cualificados. De hecho, conforman lo que se conoce como *qiaoxiang*. Los *qiaoxiang* son comunidades cuya fuente de ingresos es la emigración de las personas en edad laboral, y están totalmente relacionadas con las cadenas familiares migratorias que ya hemos explicado.

Qingtian es un distrito rural de 2.500 kilómetros cuadrados, que de hecho se ha enriquecido gracias a la migración internacional, especialmente en Europa occidental. Cuenta con una población de 600.000 habitantes y una parte de ella, unos 200.000, reside en el extranjero. También encontramos inmigrantes procedentes de zonas urbanas como Beijing Tianjin, Guandong u Hong Kong; y de provincias de Heilongjiang, Liaoning, Jilin, anteriormente conocidas como Manchuria, al nordeste del país, donde la reconversión industrial provocó un alza en el desempleo y un aumento de la emigración hacia Europa³⁴.

El caso de los inmigrantes procedentes de Taiwán es particular. Están presentes en el Estado español desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República de China en Taiwán y España (1953-1973). Ambos gobiernos compartían su anticomunismo, y establecieron acuerdos de intercambio cultural que trajeron a muchos estudiantes taiwaneses a España. Muchos de estos taiwaneses que vinieron como estudiantes gracias a intercambios académicos, acabaron instalándose definitivamente en nuestro país. La llegada de los chinos continentales supuso una dura competencia económica en el sector restauración, por lo que muchos cerraron y diversificaron sus negocios dedicándose al revelado rápido de fotografía o a los productos informáticos. Su nivel de estudios es más alto que el de los chinos continentales, y aún hoy permanecen divididos.

³⁴ Nieto (2007), pág. 37.

De hecho, su número ha ido en claro descenso desde entonces, quedando en la actualidad unas 350 personas de origen taiwanés, de los cuales un porcentaje bastante alto son mayores de 65 años³⁵.

¿Por qué los chinos escogen España como destino? ¿Qué condiciones ofrece nuestro país para haberse convertido en uno de los posibles lugares donde emprender un nuevo negocio o empezar una nueva vida como emigrado? Varios factores se mezclan para hacer de España un lugar atractivo para instalarse, a pesar de las aparentes diferencias culturales y dificultades iniciales de adaptación.

Las causas que se esconden tras la inmigración china son sobretudo económicas. Pero no en el sentido que muchos podríamos pensar. China es actualmente la economía mundial más fuerte detrás de la estadounidense. No estamos, por tanto, frente al típico caso de emigrante que huye de una situación económica desfavorable, de la pobreza asegurada, como en el caso de los emigrantes subsaharianos. Es cierto que es un país con unas grandes desigualdades económicas, pero no hablamos de una situación de pobreza equiparable a la que puede haber en determinados países africanos que emiten emigrantes. Obviamente, su situación económica mejora al llegar aquí, puesto que el objetivo es convertirse en empresarios autosuficientes, pero en ningún caso es una situación de pobreza desesperada, entre otras cosas porque la inversión de venir a Europa, y más concretamente a España, es bastante elevada.

Si bien es cierto que China es una dictadura, tampoco son huidos o refugiados políticos. Es más, tal y como veremos luego, mantienen fuertes lazos de unión con su país y con la política de la República Popular China, por lo que no se trata del típico caso de emigración forzada a causa de un régimen dictatorial.

Según un artículo de la revista Forbes³⁶, que trataba de esclarecer porqué los chinos dejan su país precisamente cuando está creciendo económicamente con una fuerza inigualable, aparentemente habría varios motivos para ello. Es una conjunción de factores entre los que encontramos por un lado la búsqueda de libertad económica de la que carecen en China, donde el estado juega un papel preponderante en la economía. A ello se suma la falta de libertades civiles y de un estado de bienestar que provea de bienes comunes muy extendidos en Europa, como la Seguridad Social. Es decir, a pesar del enorme crecimiento económico que ha venido experimentando, China no ha dotado a sus ciudadanos de una calidad de vida suficiente como para inhibir la emigración, y muchos ciudadanos siguen buscando enriquecerse fuera.

La inmigración china en nuestro país comenzó a crecer a partir de los años ochenta, cuando el nivel de vida en España aumenta, y se prevén aún mejores

³⁵ Ibídem, pág. 39 y 40. Datos de 2006

³⁶ <http://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/2011/09/11/why-chinas-rich-want-to-immigrate-to-america/> Consultado el 14-09-2012.

condiciones económicas gracias al ingreso en la Unión Europea. Esto se combinó con una coyuntura de saturación del nicho étnico tradicional, el restaurante de comida china, en otros países de la UE, por lo que se ven obligados a variar sus tradicionales destinos, y comienzan a instalarse en países del sur de Europa, como España o Italia, donde la política migratoria era además más flexible y permisiva, aspecto ya señalado.

Como hemos dicho, el motivo principal es el económico. La zona agrícola de Zheijiang, de donde proceden la mayoría de los que viven en España, ofrece pocas perspectivas de futuro a los oriundos de aquel lugar, quienes animados por las experiencias positivas de sus compatriotas de ultramar, y arropados por las ya existentes cadenas migratorias, ven como una posibilidad factible el comenzar una nueva vida como empresarios fuera de su país.

Una vez entran en Europa, el primer país de destino no tiene porqué ser el definitivo si no que, ayudados por las redes familiares, irán moviéndose de uno a otro, según su conveniencia. Finalmente, se instalan en el país donde logran regularizarse. Es decir, España se elige bien porque ya existan familiares instalados aquí, bien porque habiendo vivido en otro país europeo, un proceso de regularización en nuestro país pueda ejercer un efecto llamada. La vía de llegada suele ser por reclamación familiar, visado de turismo o estudiante, o por la participación de organizaciones mafiosas. Pocos llegan con contrato de trabajo previo, por lo que durante al menos un tiempo permanecerán en situación ilegal en nuestro país.

Algunos, al ser preguntados por los motivos que les llevaron a emigrar, también aluden a razones de índole más personal, como la aspiración a una mayor libertad social y autonomía. Otros llegan a mencionar incluso la política demográfica china de un solo hijo³⁷, pero no es lo más frecuente. Muchos de ellos simplemente son personas que ya cuentan con algunos recursos y que desean realizar inversiones, no eligen los lugares por motivos nostálgicos o de gusto personal, sino por sus posibilidades de desarrollo empresarial³⁸.

Así, España ha sido un destino secundario para la inmigración china, que venía desde otros países europeos, y no directamente desde el país de origen. Aunque durante los años noventa la prosperidad de los negocios chinos en España hizo de nuestro país un destino casi prioritario, categoría que perdura hasta la llegada de la crisis, según Beltrán³⁹, España ya no es un destino preferente, como lo fue en los años noventa. Pero sigue siendo de las comunidades que más han crecido en cuanto a presencia en nuestro país, como veremos en el apartado siguiente.

³⁷ SUPING PAN (2011) 139.

³⁸ UÑA JUÁREZ O., CLEMENTE M., ESPINOSA P., FERNÁNDEZ-ANTÓN, M (2001) pag 82.

³⁹ <http://www.abc.es/20110503/sociedad/abci-misterio-chinos-espana-201105031021.html> publicado el 4-05-2011. Consultado el 19-09-2012.

3.2. Características sociodemográficas

Los chinos asentados en nuestro país, unos 167.132 según los últimos datos, comparten muchas de las características socio demográficas del colectivo general inmigrante que hemos explicado más arriba. No obstante, ahora exploraremos esos datos con algo más de profundidad.

Es una población joven, con una media entorno a los 30 años de edad. Los grupos de edad por porcentajes son: de 0 a 15 años 18.2% (18.104), entre 16 y 64 años 80'1% (79.717) y 1.7% (1.705) que tienen más de 64 años⁴⁰. Es por lo tanto una población en edad activa en su mayoría, al igual que otros grupos de inmigrantes. Siguen también la pauta de equilibrio en cuanto a los sexos: un 44'8% son mujeres y un 55'2% son hombres. Estos porcentajes son de 2006, pero según los datos disponibles sobre extranjeros incluidos en el Régimen General con tarjeta de residencia en vigor según sexo y nacionalidad, de los 149.155 que había en 2009, 80.488 eran hombres y 68.612 mujeres⁴¹. Según los datos estadísticos, el 14% de las personas chinas residentes ha nacido en España.

Vemos que hay pocos ancianos, de lo que se deduce que la tasa de mortalidad no puede ser muy alta. Esta dinámica se repite en otros grupos migratorios, de hecho, los inmigrantes de Colombia y Ecuador tienen unas tasas brutas de mortalidad más bajas⁴². A ello se suma que el pueblo chino, como menciona Suping Pan⁴³, tiene la tradición de morir en su pueblo natal cerca de sus seres queridos, y que el propio gobierno chino aplica políticas favorables a aquellos que vuelven, entre otras cosas por las divisas que traen consigo. Además, al haber permanecido muy ligados a su comunidad de origen a lo largo de su estancia en el extranjero, los chinos de ultramar que una vez ancianos regresan a su país, no sufren un gran choque a su vuelta, si no que siguen gozando de las cadenas de amistad con las que ya contaban⁴⁴.

Es una población ciertamente estable en su organización y estructura interna. Debido a la igualdad numérica, podemos decir que existe una “autonomía reproductiva y autorregulación demográfica⁴⁵.” El modelo de economía familiar favorece la formación de familias nucleares, de ahí que exista una segunda generación de ciudadanos chinos nacidos en España bastante considerable, cuyas características estudiaremos.

⁴⁰ Observatorio nacional de Estadística, recogido por Nieto (2007) Porcentajes de 2006.

⁴¹ EXTRANJEROS CON CERTIFICADO DE REGISTRO O TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR, datos 2009. <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/> Consultado el 12-09-2012.

⁴² ARANDA, J. “La mortalidad de los inmigrantes chinos en España”, CINCO DÍAS, 09-03-05

⁴³ SUPING PAN. Op. Cit. 142.

⁴⁴ Un informante me comenta que su padre, ya jubilado, pasa largos períodos en China, pero también en España, donde es atendido de una dolencia cardiaca en la Seguridad Social.

⁴⁵ CAMARERO RIOJA, Luis A. y GARCÍA BORREGO, Iñaki «Los paisajes familiares de la inmigración» en RES: Revista Española de Sociología, 4, 173-198, (2004). Pg 176

Hacemos hincapié aquí en el concepto de migración de tipo familiar en la que los lazos de parentesco son claves para el funcionamiento de las cadenas migratorias y la posterior instalación en el país de acogida. Pero más que reagrupación familiar, que también se da, lo que destaca del grupo es la formación en el país de destino de nuevas familias nucleares, algo lógico por otra parte teniendo en cuenta que migran varones y mujeres jóvenes, en plena edad reproductiva, que una vez llegados a España se casan con otros compatriotas. El establecimiento de una nueva familia se desarrolla prácticamente a la par que el nacimiento de un nuevo negocio.

En los últimos 25 años aproximadamente unos 4000 chinos han obtenido la nacionalidad española, porcentaje que se va diluyendo entre la población española, a pesar de que siguen presentando fuertes vínculos con su grupo étnico. Estos ciudadanos, llamados *huaren*, son generalmente parte del segmento de la población que más años ha residido en nuestro país de forma legal, por lo menos diez, que es el mínimo legal requerido. Ello demuestra un notable arraigo en la sociedad española, aunque detrás de ello también hay motivos prácticos, como el de agilizar trámites burocráticos⁴⁶.

Durante mucho tiempo hemos visto como aumentaban el número de padres españoles que adoptaban niños, y sobretodo niñas, de origen chino. La adopción internacional se reguló en 1997 en España tras la ratificación del Convenio de La Haya, y de hecho el 80% de las adopciones que tienen lugar en nuestro país son de origen internacional. A partir de 2001 las adopciones chinas comenzaron a crecer espectacularmente, llegando a suponer más del 40% de las adopciones internacionales, aunque actualmente el número ha descendido. Estos niños gozan de la nacionalidad española desde el momento de la adopción, muchos de los padres adoptivos fomentan sus vínculos culturales con China.

Su distribución en el territorio español se caracteriza por ser bastante dispersa, aunque destaca su presencia en núcleos como Madrid, Barcelona y Valencia, centros donde en general la población inmigrante es más numerosa que en la media del territorio nacional. También tienen una fuerte presencia en zonas costeras de Andalucía, Baleares y Canarias, y reproducen así la pauta general de asentamiento inmigrante en España. No obstante, estudiaremos con mayor detenimiento la pauta de distribución de la población china en el apartado dedicado a la economía, ya que está íntimamente relacionado con la estrategia económica del grupo.

3.3 Mujeres chinas en España

Tradicionalmente, las relaciones de género en China se encuadraban dentro de la familia patriarcal, patrilineal y patrilocal, fruto de la influencia del confu-

⁴⁶ BELTRÁN (2006) pg. 132.

cianismo, que da una gran importancia a la jerarquía dentro de las relaciones sociales. Como en cualquier sociedad de estas características, en las que la mujer por definición está destinada a dejar la casa paterna para incorporarse a la familia del marido, las mujeres tienen una menor consideración social. Ello se debe en parte a que no aportan seguridad a los padres, que serán cuidados por los hijos varones llegada la vejez, y tampoco realizan un aporte económico perdurable para la familia de origen, puesto que al contraer matrimonio pasan a ser miembros de un núcleo familiar nuevo.

La fundación de la República Popular China trajo medidas muy favorables para las mujeres, como la abolición de los matrimonios concertados o la posibilidad de realizar trabajos remunerados. Esto redefinió la imagen de la mujer, que pasa a ser considerada también como una trabajadora productiva que lucha junto al varón por la revolución, aunque esto luego no tenga demasiado reflejo en la realidad, pues constituyen puras idealizaciones. No obstante, estas medidas no se aplicaron en muchos lugares pertenecientes al mundo rural, donde persistirán prácticas discriminatorias. Además, como señala Nieto “la modernización ha hecho reaparecer residuos de la estructura social tradicional como el concubinato y la prostitución, la venta de mujeres para asegurarse esposas, el infanticidio femenino y la presión para que las mujeres tengan hijos varones (...)”⁴⁷. En general, la autora sostiene que se mantiene un doble discurso hacia las mujeres, ya que son valoradas como referente simbólico dentro del nacionalismo chino⁴⁸, pero a la vez son discriminadas por su condición de mujeres.

Las condiciones de vida de las mujeres en España son por lo general buenas⁴⁹. La situación laboral de las mujeres es muy variable, pero en general disfrutan de igualdad salarial con sus compatriotas masculinos⁵⁰, salvo en el comercio familiar, donde trabajan más horas que ellos. Están integradas en el movimiento asociativo y juegan un papel determinante en la transmisión de la cultura china a los más pequeños. Sí que hemos de señalar que la mayoría no accede a la asistencia sanitaria gratuita porque prefieren acudir a sus propios médicos étnicos, además de por los obstáculos idiomáticos existentes, y por eso las más mayores regresan a China cuando se jubilan, además de por los motivos culturales que ya hemos mencionado. En un interesante estudio llevado a cabo en Francia y en España, se comprueba que las mujeres migrantes de origen chino adquieren algunos hábitos alimenticios occidentales, como el consumo de leche, de alcohol o de tabaco, cuando una enor-

⁴⁷ NIETO (2007), pág. 60.

⁴⁸ En la profundización de la revolución comunista, uno de los emblemas utilizados fue “las mujeres sostienen la mitad del cielo”. *Ibidem*, pág. 63.

⁴⁹ Hablamos aquí de las mujeres chinas que se encuentran en nuestro país en situación regular. Por supuesto, aquellas inmigrantes ilegales que son explotadas laboral y sexualmente quedan fuera de esta afirmación y no serán tratadas en este trabajo, aunque consideramos que la investigación en ese campo es muy necesaria.

⁵⁰ SUPIUNG PAN (2004) pág. 140.

me mayoría de las consultadas no lo hacían previamente⁵¹. Pensamos que sería muy interesante ahondar en las necesidades de las mujeres chinas inmigrantes, ya que como decimos, barreras culturales e idiomáticas pueden estar impidiendo que se beneficien de la asistencia sanitaria gratuita y otras ayudas.

a) *Empresarias*

Las mujeres chinas destacan por su gran presencia en el mundo empresarial, ya que proporcionalmente hay más mujeres empresarias que hombres en relación con el total de los trabajadores chinos de cada uno de los sexos. La tasa de actividad laboral femenina es similar a la del promedio de extranjeros residentes en España, por lo que podemos decir que siguen una pauta normalizada. Pero según los datos de contratación laboral ligados a los permisos de trabajo, parece que las mujeres chinas tienen unas características propias. El perfil mayoritario de cotizantes a la Seguridad Social en régimen de trabajadores autónomos es el de varones europeos, seguido en segundo lugar por las mujeres chinas, que superaban proporcionalmente a sus compatriotas varones. Esto demuestra que en nuestro país las mujeres chinas pueden alcanzar un estatus como empresarias, lo que les equilibra social y familiarmente con el varón. Muchas de las empresas creadas por inmigrantes chinos, pertenecen a mujeres dinámicas y emprendedoras que rompen así con el tradicional rol femenino. El capital económico de la mujer puede ser determinante para su papel en la empresa familiar. Pueden contribuir con sus propios ahorros, con la “dote” que reciben cuando contraen matrimonio, o con préstamos de otros miembros de su familia. Es una manera que tiene la mujer de visibilizarse y hacerse más fuerte en el contexto doméstico, también de cara a la familia del marido, a la que tradicionalmente debía plegarse.

¿A qué se debe semejante actividad empresarial? Varios motivos les llevan a tomar la decisión de emprender su propio negocio, como explica Amelia Saiz⁵². Puede ser para superar los obstáculos de acceso al mercado laboral que la condición de mujeres y de inmigrantes les provoca, como una respuesta a la estructura del mercado segmentado, o como una manera de dar continuidad a su carrera, cuando son mujeres que antes de emigrar ya tenían una carrera profesional en su país de origen. Muchas de ellas son hijas de empresarios pioneros chinos que se han hecho con el negocio de sus padres y en muchos casos además de continuarlo, lo han mejorado.

Una de las causas por las que las mujeres abren empresas es que pueden tener un horario más flexible, que les permite combinar el trabajo productivo y el reproductivo, ya que ambas formas de trabajo se mantienen, en el caso de las empresarias chinas y de otras mujeres asiáticas. Además esto posibilita a las

⁵¹ ROVILLE-SAUSSE, F., PRADO MARTINEZ, C., (2009) Pag 50.

⁵² SAIZ (2010) Pag. 60.

mujeres el ejercer como madres, ya que al no ser empleadas asalariadas, son más libres y pueden recurrir a sus parejas o a otros miembros de la familia en caso de necesitar apoyo. Amelia Saiz habla de la “transnacionalización del trabajo reproductivo”⁵³. Tras este concepto se esconde el envío a China de los hijos e hijas de los inmigrantes, para volver cuando comienza el período de escolarización en España. Así, “la práctica de la maternidad transnacional”, como se ha denominado, remite a un conjunto de acciones realizadas en origen por la madre y en destino por las abuelas, las hermanas o las cuñadas encargadas del trabajo reproductivo, para que las niñas y los niños mantengan una relación afectivo-simbólica con sus padres. De esta manera, ambos padres quedan liberados y pueden seguir trabajando al mismo ritmo que lo hacían cuando no tenían cargas familiares.

Las mujeres empresarias no son un colectivo homogéneo, la clase social y la trayectoria empresarial de su familia van a determinar aspectos muy importantes de estas jóvenes. Algunas son empresarias sin formación académica, que llegaron aquí y tras trabajar unos años, deciden emprender un negocio por su cuenta, solas o junto a sus maridos. Las hijas de estas mujeres suponen un importante filón, ya que su escolarización en España es un factor clave que las distancia de sus madres, al dominar las lenguas autóctonas y conocer la sociedad española. Ellas tendrán ventajas con las que sus madres no contaban cuando comenzaron a trabajar.

Estas jóvenes aprenden de forma natural el funcionamiento del negocio, y dependerán de sus padres hasta que ellas mismas funden su propia empresa familiar, generalmente cuando se casan con un coétnico, con la suerte de que para entonces suelen contar con una cantidad considerable de dinero ahorrado que les permite empezar de una forma más “desahogada” de cómo lo hicieron sus padres. Es el primer paso para consolidar la mencionada movilidad social ascendente. Cuentan con una amplísima experiencia en todos los aspectos del negocio, desde los de organización y gestión de productos, cuestiones logísticas y burocráticas, hasta los referentes al trato con el cliente.

Otro caso es el de las empresarias que cuentan con capital humano, es decir, jóvenes con estudios universitarios, muchas de ellas pertenecientes a familias adineradas o que llevan al menos una generación instalados en nuestro país. Generalmente son graduadas en Administración de empresas, Económicas, Empresariales, Turismo, Derecho... Combinan sus habilidades prácticas, adquiridas en el negocio familiar con la formación académica, lo cual les convierte en profesionales tremendamente experimentadas. Normalmente mejoran el negocio familiar utilizando sus conocimientos de mercadotecnia, y tratan de diferenciarse del tradicional negocio chino ofreciendo otros servicios, como pueden ser platos

⁵³ SAIZ (2010) Pág. 68

más elaborados en el caso de los restaurantes chinos, o productos de mayor calidad que aquellos que se venden en las típicas tiendas de “todo a 100”. Algunas de ellas se han aventurado incluso en el mundo de las consultoras económicas, que ofrecen servicios para conectar capitales españoles y chinos.

Saiz⁵⁴ señala que, curiosamente, “una estrategia para consolidar la posición en el mercado es rescatar la invisibilización femenina en el ámbito empresarial con el objetivo de reducir la ansiedad derivada de la rivalidad en una esfera profesional muy masculinizada”. Las mujeres no tratan abiertamente de competir con sus compañeros masculinos, por lo que acaban desarrollando trayectorias empresariales propias, diferenciadas, y por ello más exitosas. De todas formas, hay que señalar que entre el grupo de empresarias chinas, es más común encontrar parejas interculturales con compañeros españoles o de otros países europeos, ya que consideran a los hombres chinos algo más cerrados culturalmente al éxito profesional femenino.

Las mujeres procedentes del noreste de China tienen una inserción laboral particular, ya que no suelen contar con lazos familiares en España y su capital humano es mayor que el de sus homólogas qingtianesas. Normalmente, en caso de tener formación, desempeñan tareas relacionadas con la enseñanza o la traducción de lengua china, para particulares, administraciones públicas, entidades bancarias o centros educativos.

b) *Madres*

Las mujeres chinas, como las autóctonas, han de compatibilizar trabajo con familia. En el caso chino, la actividad productiva y la reproductiva se entrelazan de manera clarísima. Se combina la formación de un nuevo hogar con la creación de un nuevo negocio, y por ende con la formación de una nueva familia nuclear. Las mujeres están presentes en todo el ciclo económico de la familia, desde la acumulación de capital, la expansión y hasta la consolidación del negocio. Aunque su aportación sea algo fundamental, muchas veces no está reconocida por sus compañeros, ya que de manera oficial las mujeres chinas siguen manteniendo una posición de relativa sumisión respecto al esposo.

Hemos introducido ya el concepto de maternidad transnacional, puesto que está muy relacionado con el trabajo productivo de las mujeres. Pero queremos volver a mencionarlo porque resulta muy importante en muchos aspectos. Después de que los niños sean enviados a China y permanezcan allí los primeros años de su vida, se procede a la reagrupación familiar, que se suele dar cuando la pareja abre un negocio propio independientemente de la edad de los hijos, siempre que las circunstancias lo permitan. El momento en que los niños vuelven a

⁵⁴ SAIZ (2005) pág. 153 y siguientes.

España suele coincidir con la consolidación de la empresa familiar, y será cuando la escuela se haga cargo de ellos durante el día. Cuando salen del colegio, los niños hacen uso de las tiendas y negocios familiares, donde se dirigen al acabar las clases y donde realizan sus deberes o juegan. No es poco frecuente que sean otras mujeres chinas, contratadas como internas, y normalmente procedentes del noreste de China, las que se encarguen de las labores de cuidado de los más pequeños, y también pueden quedar a cargo de algún matrimonio de coétnicos cuyos hijos ya sean mayores, lo cual es una variante más de la familia transnacional. Así las madres pueden seguir cumpliendo su función productiva, trabajando para la consolidación del negocio familiar. Es poco frecuente que una mujer china se dedique en exclusiva a la maternidad.

3.4. Segunda generación

La segunda generación de chinos está compuesta por los hijos de los inmigrantes de primera generación. La mayoría, aunque no todos, han nacido en España, pero según algunos autores, en algunos aspectos culturales y de personalidad, los niños y adolescentes de origen chino mantienen determinados rasgos de educación, calma, limpieza, concentración y precisión, que se inculcan con mayor insistencia por los padres chinos que por los de origen europeo. Ocupan un lugar importante en el proyecto económico familiar, ya que están llamados a continuar el negocio que abrieron sus padres, además de ser durante algunos años, generalmente hasta que se casan y establecen su propia familia y negocio, parte de los recursos humanos familiares. Los jóvenes chinos están escolarizados con normalidad, aprenden las lenguas locales y en muchos casos siguen estudios universitarios que les capacitan aún más para su labor económica.

Hemos de tener en cuenta también que los padres no suelen tener muy buen dominio del español, y el hecho de que sus hijos actúen como agentes biculturales, les facilita la continuación con su propio negocio, y muchos de los trámites que han de hacer en España. Por otro lado, es necesario que los hijos aprendan chino para comunicarse efectivamente con sus padres y demás familiares, pero también para que los valores sociales y culturales chinos les sean transmitidos. La biculturalidad de los hijos es una oportunidad para fomentar las relaciones interculturales e internacionales, como señala Saiz, aunque este sea un proceso que aún no ha terminado de darse por completo.⁵⁵

En algunos casos ha llegado a darse conflicto generacional entre padres e hijos de origen chino, en el sentido de que los hijos se sientan mucho más identificados con la cultura del país de acogida, lo que se traduce en que hablan en primer lugar castellano y manifiestan una cierta desvinculación hacia sus orígenes.

⁵⁵ SAIZ LOPEZ (2005)Pág. 161

Algún autor ha observado que es un colectivo mucho más individualista que sus padres, lo que supone un choque cultural importante⁵⁶.

a) *Situación general*

Para realizar este apartado seguimos al sociólogo Octavio Uña, quién en 2010 llevó a cabo un estudio⁵⁷ relativo a la caracterización psicosocial de los hijos de los inmigrantes chinos en la comunidad de Madrid, cuyos resultados creemos pueden ser extrapolables al conjunto de jóvenes chinos que viven en nuestro país.

El estudio concluye que este segmento posee un alto nivel de integración. El 73'9% de ellos son estudiantes⁵⁸, mientras que el 15'1% sólo trabaja. Según el autor, esto rompe el mito de que los jóvenes chinos fundamentalmente trabajan puesto que, aunque es verdad que muchos de ellos ayudan a sus padres con el negocio familiar fuera de sus horas de estudio, la cifra de estudiantes es altísima. Ello se corresponde con un patrón que se repite con bastante frecuencia en las segundas generaciones de la inmigración china, y es que los padres fomentan que sus hijos se formen hasta los niveles más altos, creando de esta forma un fuerte capital humano que revierte en la riqueza familiar.

Así, cada vez podemos encontrar más chinos en las universidades españolas. Por ejemplo, sólo en la comunidad de Madrid hay unos 2000 estudiantes chinos, cuando en 2003 no eran más que 500. Según la Embajada china, unos 5.500 estudiantes chinos reciben clase en alguna de las facultades españolas. La mayoría se decanta por titulaciones ligadas a la gestión empresarial, como Administración y Dirección de Empresas. Según el presidente de la Asociación de Chinos en España (ACHE), Chen Shengli⁵⁹ “las segundas generaciones tienen una visión diferente al educarse en este país, no quieren tener los negocios de sus padres, aunque les siguen ayudando”

La gran mayoría no son religiosos o declara no serlo, casi el 90% de los entrevistados. Sobre sus condiciones de vida el estudio concluye que son perfectamente dignas, ya que la mayoría vive en un piso solo para la familia (más de la mitad de los casos), o en una casa también solo para la familia (casi un 20%). En muchos casos la vivienda era propiedad de la familia. Por lo que su nivel de vida parece el adecuado, y el hecho de que compren sus viviendas, ya que culturalmente los chinos no están muy apegados al alquiler, genera inversión y movimiento en la economía española.

⁵⁶ UÑA (2011).

⁵⁷ UÑA (2010).

⁵⁸ Según los avances de los datos estadísticos del curso 2009-2010 del Ministerio de Educación, el total de los alumnos inmigrantes es de 762.746, con 42.304 alumnos asiáticos, de los cuales 23.550 alumnos chinos

⁵⁹ <http://www.abc.es/20120318/madrid/abcp-todo-cien-universidad-20120318.html> Reportaje publicado el 18-3-2012, consultado el 13-09-2012.

En cuanto a si tienen amigos españoles, el 89.9% afirman que sí, siendo de hecho más habitual (67.1%) que tengan más amigos españoles que chinos. También tratan amistades con personas de otras nacionalidades en el 76'8% de los casos. De ese porcentaje es probable que muchos de ellos sean otros asiáticos, ya que la investigación sostiene que en los lugares donde los jóvenes chinos suelen reunirse, se dividen por grupos de países, casi todos provenientes del continente asiático.

Normalmente, más de la mitad de ellos, se reúnen en la calle o en centros comerciales, aunque también el 30% dice que se reúne en bares, cafeterías, o incluso sus propias casas. Los autores ven aquí una prueba de la insostenibilidad del mito de su supuesta "invisibilidad", pues sus lugares de reunión son en más de un 80% lugares públicos donde dejarse ver. Los grupos con los que se mueven son mayoritariamente mixtos, compuestos por cualquier tipo de personas, aunque un 30% dice sólo reunirse con otros chinos.

Dicen que no se sienten, en general, tratados de forma diferente, y algunos de ellos señalan que son incluso mejor tratados que otras poblaciones de inmigrantes. Declaran mantener contactos con su cultura de origen, y el 50% dice viajar frecuentemente a China, entre 1 y 2 veces al año (60%). Esto es una manera de estrechar lazos con la cultura de origen, que como se ha mencionado, es sumamente importante para los chinos de la diáspora, quienes recurren a los colegios chinos para transmitir la lengua y la cultura china, como explicaremos más adelante. En palabras de Uña, recogidas en ese mismo estudio, es posible afirmar que el colectivo de hijos de inmigrantes chinos en la Comunidad de Madrid poseen una alta integración y adaptación a nuestra cultura, puesto que es una cultura que aceptan, lo que les hace no permanecer aislados.

Frente a las afirmaciones de este estudio, encontramos las declaraciones de Nieto, recogidas en la prensa⁶⁰ quien dice que "se suele dar por sentado que están integrados, hablan bien español, conocen sus derechos y han completado la movilidad social respecto a sus padres. Tengo mis dudas de que este sea el cuadro general de los jóvenes chinos en España. Tenemos muy poca investigación sobre estos sectores, y lo que se detecta en otros países como Italia o Inglaterra es que muchos de estos chavales viven en un aislamiento que los vincula a los negocios de sus padres, sin posibilidad de salir de tales proyectos". Creemos que ha de seguirse investigando la situación de estos jóvenes y las dificultades que pueden plantearse a su integración, ya que uno de nuestros convencimientos es que están llamados a ser una generación pivote entre sus padres y los chinos que están por nacer o por llegar. Si siguen manteniendo los lazos con China, y a la vez manifestando aceptación y un cierto apego por la cultura española, pensamos que van a constituir un ejemplo de exitosa integración económica, social y cultural.

⁶⁰ http://economia.elpais.com/economia/2012/08/17/actualidad/1345236481_257293.html El joven poder chino, publicado el 17-08-2012. Consultado el 5-09-2012.

b) *Colegios chinos*

Ya hemos visto que los niños chinos se integran perfectamente en el sistema educativo español, y que de hecho lo hacen con relativo éxito, llegando muchos de ellos a los niveles más altos de educación. En este apartado vamos a referirnos a un aspecto importantísimo para los padres chinos, que es la educación de sus hijos en la lengua y los valores chinos, y para ello hablaremos de los colegios chinos en España. Las asociaciones hispano-chinas llevan a cabo esta importante labor en relación a las segundas generaciones de chinos, que consiste en el establecimiento y promoción de colegios chinos en España para la enseñanza de la lengua china. Es una manera bastante efectiva de vincular a los más pequeños con su país de origen y con la esencia fundamental del “ser chino”.

Estos colegios imparten clases de idioma chino los fines de semana en los edificios que algún colegio o centro cultural español les cede. Las clases tienen lugar normalmente a lo largo del sábado para que los niños sigan siendo escolarizados con normalidad dentro del sistema español. Generalmente son sufragados mediante donaciones de la asociación, por lo que las tasas no son demasiado elevadas. Las docentes son mujeres casi en su totalidad.

Hay que señalar aquí la importancia de la lengua en cualquier proyecto nacionalista, ya que constituye un elemento básico de identificación con el país de origen de cada cual. En el caso de los chinos de ultramar nos encontramos con una situación peculiar, ya que en China hay multitud de dialectos, además de la lengua común (*putonghua*). Esta fue popularizada a partir de 1956 por el gobierno chino, que realizó una reforma lingüística encaminada a facilitar las relaciones entre los chinos de distintas zonas, y entre estos y el Estado central.

Como ya hemos dicho, la mayoría de los chinos que viven en España son originarios de Qingtian, donde se habla el *qingtianhua*. Lo lógico sería que la lengua que se transmitiese fuera esta, y no la lengua nacional. La realidad es que se ha favorecido el *putonghua* por cuestiones prácticas, ya que es la lengua que les garantiza la comunicación con los millones de chinos en la diáspora y con aquellos que aún viven en el país de origen, lo cual puede resultar de enorme utilidad en el futuro, en caso de que quieran retornar a China o simplemente para mantener los vínculos familiares. Además, favorece la identificación de los pequeños, muchos de ellos nacidos en España, con China como nación.

Los colegios son los encargados de transmitir a los hijos de los inmigrantes la “chinitud”. Además del elemento racial que ya de por sí han heredado, se insiste en que los chinos de la diáspora forman parte también de la nación china, y se les educa en aspectos culturales confucianos como “la internalización del trabajo metódico y constante, la apreciación moral, la constancia de los

límites y una actitud hacia la vida en sociedad que respete la armonía en lugar de provocar conflictos⁶¹”.

Los padres desean que sus hijos aprendan la lengua franca, el chino mandarín, por diversos motivos. Es un medio de crear y mantener la chinitud y avivar la conciencia sobre los vínculos familiares y el lugar de origen de los ancestros. La familia china es un elemento insustituible en el desarrollo del proceso migratorio, y está vinculada también con el proyecto económico, ya que este es ante todo familiar. Una lengua común garantiza esa cohesión familiar. Además facilita la comunicación entre los chinos de la diáspora, algo esencial para el mantenimiento de las redes transnacionales.

En los colegios, además de la lengua china, se promueve el patriotismo, fomentando mediante los libros de texto y las actividades extraescolares, la identificación nacional. Se recurre a historias clásicas o a cuentos, pero también se explican aspectos cotidianos de la vida en el país de origen. El papel de los chinos de ultramar respecto a nación china es ensalzado, puesto que son individuos que favorecen el crecimiento económico de China desde el exterior. Como señala Nieto⁶², “el deber patriótico fundado en la nostalgia y el afecto de los chinos que residen en el exterior hacia su tierra constituye la fuerza que los conecta con sus compatriotas del país de origen en un proyecto nacional común”. Así, mediante el aprendizaje de la lengua y la cultura, así como la participación en fiestas y eventos culturales como exposiciones, los niños van impregnándose de la esencia de la chinitud, a pesar de haber nacido a miles de kilómetros del país de sus ancestros.

c) *El estereotipo del estudiante modelo*

Los estudiantes asiáticos en general, tienen una imagen muy positiva respecto a su rendimiento académico, pero en ocasiones esto llega a suponer un lastre para los propios jóvenes. El estereotipo de que constituyen una minoría modelo lo que hace es simplificar enormemente la realidad. En este apartado queremos examinar brevemente este y otros estereotipos relativos a los hijos de los inmigrantes chinos que pueden suponer una dificultad para su plena integración, además de ser una prueba de la falta de conocimiento real que aún existe sobre ellos, como señalaba Nieto más arriba.

Los estudiantes chinos son presentados como una minoría modelo que representa el éxito de la inserción socioeducativa, pero esta representación tiene sus limitaciones. Para llegar a tales afirmaciones, los estudios, que generalmente se basan en la población asiática de Estados Unidos, utilizan las notas y el expediente académico como referente, y lo compara con el de otras minorías, como la

⁶¹ NIETO (2007), pág. 137.

⁶² *Ibídem*, pág. 142.

hispana o la afroamericana residente en el mismo país. Tanto los datos estadísticos, como la categoría de “minoría modelo” invisibiliza, una vez más, la vida y las barreras que muchos de los alumnos y alumnas de origen chino enfrentan en el sistema educativo⁶³.

En estos estudios se deja ver cómo esas expectativas generan una gran tensión en aquellos que no responden al estereotipo de niños “de diez” o niños modelo. Además, al ser una categoría supuestamente positiva, que no marginaliza, se corre el peligro de invisibilizar sus necesidades sociales, limitando cualquier intervención integradora. Puede generar también un cierto resentimiento hacia la comunidad asiática, o china en este caso, puesto que se les pone como modelo a seguir por otros grupos étnicos. En un estudio llevado a cabo en la comunidad china Málaga⁶⁴, el autor sostiene que el hecho de ser buen estudiante puede ser incluso una forma de buscar aceptación entre los otros niños por parte del niño en cuestión, que pasa a ayudar a sus compañeros y a convertirse de esta manera en alguien especial en el contexto de la escuela. De igual manera, muchos de los profesores que fueron entrevistados para el mencionado trabajo, destacaban que “raras veces presentan problemas de comportamiento, o dificultades de aprendizaje. Muchos de ellos son muy educados, respetuosos, trabajadores, y su actitud es de aprender, de trabajar, de sacar buenas notas”.

La escuela se considera el lugar donde los hijos aprenderán los valores y conocimientos necesarios para desenvolverse en la sociedad española. Es especialmente valorada por los padres, muchos de los cuales no tuvieron esa oportunidad en su país de origen. Muchas veces los profesores se quejan de que los padres chinos no tienen mucha relación con la escuela, y no se interesan por la educación de sus hijos. La realidad no podría ser más distinta, ya que sí se preocupan, y una de las maneras de manifestarlo es el duro trabajo al que se someten con el fin de proporcionar a sus hijos estudios superiores y formación en idiomas.

Los profesores también señalan su habilidad, por ejemplo, para las matemáticas, aunque ello se debe más al hecho de que han sido educados en valores como el esfuerzo y el trabajo duro para lograr “ser alguien” en la vida, lo que les hace dedicar más tiempo a las tareas escolares. Es decir, lo que queremos señalar aquí es que la educación en valores que sus progenitores les inculcan resulta muy positiva para su éxito académico, pero a la vez estos jóvenes sufren mucha presión en su propio entorno por destacar a nivel curricular.

En este apartado hemos querido enunciar algunos aspectos de la vida de los inmigrantes de segunda generación. Por un lado su integración en España, que aparentemente transcurre sin grandes dificultades, puesto que incluso llegan a continuar sus estudios en las universidades españolas y realizan las activida-

⁶³ MANCILLA, I. (2011) pág.1631

⁶⁴ *Ibídem* .

des propias de otros chicos de su edad, sin que su nacionalidad sea elemento condicionante. Y además, hemos querido exponer cómo a pesar de haber nacido en España y hablar español perfectamente, los padres desean que mantengan vínculos con su cultura de origen, y lo consiguen mediante la creación de colegios chinos. Esta doble formación cultural les dota de una biculturalidad extremadamente útil en el contexto de los negocios transnacionales chinos, pero también para nuestro país, puesto que serán ellos probablemente los que abandonen el nicho étnico en el que se encuentran sus padres, y pasarán a integrarse totalmente en el mercado laboral español. Creemos que la clave para la definitiva integración de los inmigrantes chinos en nuestro país pasa por estos jóvenes, que conocen ambas culturas y conforman un capital humano inigualable para cualquier empresa española que quiera no sólo contar con su talento, si no externalizar su negocio a China.

IV.—ASPECTOS ECONÓMICOS

En este apartado vamos a adentrarnos en uno de los temas más interesantes y controvertidos de los referentes a la inmigración china: su actividad económica. Puesto que ese ha sido siempre un aspecto al que la cultura popular ha rodeado de un halo de misterio y suspicacia, nos proponemos exponer aquí las cuestiones más relevantes al respecto.

Empezaremos por hablar brevemente de los efectos generales de la inmigración sobre la economía. ¿Es o no positiva la inmigración para la economía de un país como España? Después pasaremos al caso concreto de la inmigración china, cuya actividad económica se ha analizado bajo el paradigma del transnacionalismo económico y el concepto de empresariado étnico. Hemos hablado anteriormente de la familia china, pero profundizaremos aún más en su enorme vinculación con la actividad económica del grupo. Trataremos pues de esclarecer la influencia que la familia china tiene en ese sentido mediante la exploración de lo que los expertos han llamado “empresa familiar”. Veremos además las estrategias de dispersión empresarial de los emprendedores chinos, que están muy relacionadas con su ubicación geográfica y los sectores a los que se dedican. Nos gustaría ejemplificarlo mediante un caso concreto, el de la tienda de ropa china Mulaya. Queremos dar también algunas notas finales sobre la ética china del trabajo, que hemos de conocer si queremos que la economía española salga aún más beneficiada de la actividad económica de los inmigrantes chinos. Relacionado con ello, y ya en último lugar, hablaremos de los efectos positivos que puede tener la inmigración china para la internacionalización de la economía española.

Según autores especializados en el tema, como Saiz y Beltrán, el registro de las actividades económicas y empresariales de los asiáticos en España está muy

fragmentado, y los investigadores han debido utilizar indicadores indirectos para calcular el volumen de su actividad empresarial. Por tanto, no es el objetivo del trabajo ofrecer unos datos estadísticos que, por otro lado, los autores más relevantes no consideran del todo fiables.

4.1. Efectos de la inmigración sobre la economía

¿Son positivos los inmigrantes para la economía de un país? Esta es una cuestión controvertida que genera un enorme debate cuando se plantea. Existe la creencia generalizada y difundida desde algunos medios de comunicación de que la inmigración es un problema, sobretodo económico, ya que los extranjeros “quitan” puestos de trabajo a los españoles y además suponen un gasto para las arcas del Estado, que ha de prestar servicios básicos a personas que, supuestamente, no pagan impuestos⁶⁵. Esto no es cierto, como demuestran diversos estudios sobre inmigración y trabajo realizados en los últimos años, cuyas conclusiones muestran que de hecho, la inmigración extranjera fue uno de los más importantes acicates para el crecimiento que nuestro país experimentó desde mediados de los años noventa hasta el comienzo de la crisis económica en 2007⁶⁶. Además de incrementar en más de un 20% el número de cotizantes de la seguridad social, dinamizaron el mercado de trabajo y supusieron un aumento de la demanda de servicios.

La mayoría de los inmigrantes que llegan a nuestro país están en edad de trabajar, como ya hemos visto en la panorámica general que realizamos al principio del estudio, por tanto no constituyen una carga mayor en el segmento de la población dependiente. Su entrada tiene un efecto positivo sobre la tasa de empleo y la participación laboral de las mujeres, además de contribuir a las arcas públicas mediante impuestos o cotizando a la seguridad social. Favorecen el consumo y potencian la creación de nuevas empresas. No obstante, se cree que ha tenido un efecto negativo en la productividad, algo que se explica en cierta medida porque al bajar el coste salarial, el factor trabajo se intensifica, y la productividad cae.

En el caso de la inmigración china, su peso en la economía española ha sido tratado incluso en la prensa internacional⁶⁷. Según un artículo publicado en febrero de 2012 en *Businessweek*, sólo el 2'9% de los chinos registrados en la seguridad social recibieron algún tipo de ayuda al desempleo en 2010, un porcentaje mínimo teniendo en cuenta sus altas tasas de empleo, y por ende su contribución al

⁶⁵ http://elpais.com/diario/2006/11/05/madrid/1162729456_850215.html Consulta on line el 14-09-2012.

⁶⁶ <http://es.scribd.com/doc/54701791/Informe-Inmigracion-y-Estado-de-Bienestar-en-Espana-Caixa-2011> Por citar alguno de ellos. Consulta on line el 1-9-2012

⁶⁷ <http://www.businessweek.com/articles/2012-02-23/for-spain-an-economic-lifeline-from-china> consultado el 9-09-2012

mantenimiento del estado de bienestar. Destaca el hecho de que a pesar de que son menos del 3% de toda la población inmigrante, constituyen el 23% de todo el empresariado extranjero de nuestro país. Se caracterizan por sus mayores tasas de actividad tanto en varones como en mujeres; sus menores tasas de paro; el peso que tienen los empresarios y autónomos y su gran concentración en un mercado de trabajo de marcado carácter étnico. Sus tasas son mayores en todos los grupos de edad y en ambos sexos, salvo en el grupo de los 16-19 años, algo similar a lo que ocurre con los jóvenes españoles, cuya incorporación al mercado laboral es más tardía que la de los extranjeros. En conclusión, los chinos parecen bastante integrados en el sistema económico español, destacan por su alta actividad empresarial y presentan bajas tasas de paro que dejan intuir una comunidad laboriosa y asentada.

4.2. Empresariado étnico y transnacionalismo económico

Estos dos conceptos son los que los trabajos dedicados a la economía étnica citan con mayor profusión, por lo que nosotros analizaremos ambos para contextualizar la actividad económica de los chinos residentes en nuestro país. El éxito de estos comercios creados por los empresarios étnicos es la prueba de la importancia del capital cultural y social de los inmigrantes, los recursos étnicos, de los que se sirven los inmigrantes chinos cuando llegan a nuestro país. Por su parte, el transnacionalismo económico y sus mecanismos están detrás de muchos de esos comercios, y se sustenta sobre las redes diaspóricas que hemos explicado anteriormente.

La “economía étnica” es un concepto que designa un conjunto de negocios cuyos propietarios son inmigrantes —y a veces sus empleados— sin que esto implique estar en el mismo lugar, ni que los compradores de los productos sean miembros del mismo grupo étnico, ni que exista una especie de ambiente cultural común dentro de las empresas⁶⁸. Según los datos que maneja Cachón⁶⁹, ya en 2004, de los 37.000 chinos afiliados y en alta en la Seguridad Social, unos 12.335 eran empresarios. De ellos el 54 por ciento podrían tener asalariados y el resto serían empresarios solos. Suponiendo que tuvieran de media dos asalariados, ello supone que unos 13.322 chinos estarían trabajando para ellos. Lo que significaría que casi el 70 % de la comunidad china estaría englobada en el sector étnico.

El mercado de trabajo étnico es el lugar donde mayoritariamente se emplean los chinos, y es relativamente cerrado, ya que la presencia de no chinos es escasa, a la vez que escasa es la presencia de chinos en otros sectores, aunque efectivamente se dé. Esto puede llegar a explicar esa sensación de invisibilidad que rodea a este colectivo, ya que trabajan para redes laborales propias, algo al margen del mercado laboral general.

⁶⁸ SAIZ (2010). Pg. 73

⁶⁹ CACHON (2007) pág. 190

Las normas de funcionamiento del este mercado tienen mucho de “chino”, aunque cumplen con las normas legales y condiciones de trabajo vigentes en España. Por ejemplo, la confianza y ética laboral que el empleador espera de sus contratados está absolutamente ligada a los lazos familiares que les unen. Como señala Cachón⁷⁰, esta circulación incluye a veces desplazamientos internacionales, porque muchas de las empresas de carácter familiar les llevan a moverse en un auténtico «mercado (de trabajo) transnacional». Son estas redes laborales las que explican en gran medida que la tasa de desempleo sea menor, así como que recurran menos a redes de apoyo creadas por el Estado, como ayudas sociales para desempleados. Raramente encontramos chinos en situación de mendicidad o pobreza extrema.

La mayor parte de la economía étnica no depende del resto de inmigrantes chinos para prosperar, es decir, no son tiendas o servicios orientados a los demás inmigrantes, si no a la población autóctona en general. Los negocios orientados a la clientela coétnica han surgido después, cuando la comunidad creció lo suficiente como para que tales servicios se hiciesen necesarios y de alguna manera rentables, lo que requiere una concentración residencial suficiente. No es por tanto la actividad más destacada dentro del sector empresarial chino, pero tampoco del asiático en general.

Existe un gran debate sobre la economía étnica, ya que algunos achacan la tendencia al autoempleo y creación de negocios como medio de superar la exclusión y la desventaja general que les puede suponer ser inmigrantes. Esto no es totalmente cierto, ya que de ser así, deberían ser las comunidades más discriminadas⁷¹ las que tuvieran una tasa mayor de autoempleo, y no es eso lo que vemos en realidad. La explicación es que la economía étnica ofrece algunas ventajas importantes para los recién llegados, a los que facilita un primer trabajo y alojamiento cuando aún no conocen el español. Además, les servirá como escuela de negocios para llevar a cabo el proyecto empresarial que generalmente tienen en mente como parte del ideal migratorio.

La organización de la economía étnica permite a estas personas tener acceso a lo que se ha denominado “recursos étnicos”. Estos se suman a los recursos institucionalizados de la sociedad de acogida, como los préstamos bancarios, y permiten a esta comunidad acceder a “información, capital y mano de obra”. Gracias a ello, los jóvenes emprendedores obtienen por ejemplo créditos a bajo o nulo interés, pues la comunidad gestiona préstamos particulares, que les permiten obtener cantidades de dinero que a un ciudadano español le serían imposible lograr en una

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 192

⁷¹ Según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en un informe publicado en Septiembre de 2012, gitanos y africanos son los más discriminados de la Unión Europea. Si bien es cierto que estas minorías destacan por una situación económica muy desfavorecida, hemos de decir que muchos de los chinos que vienen a España, según su propio testimonio, llegan prácticamente sin dinero, y son las redes familiares las que les facilitan la búsqueda de empleo y alojamiento.

institución de crédito normal⁷². La mayoría de las personas desconocen esa forma de financiación, y se ha elucubrado mucho sobre el origen del dinero de estos nuevos empresarios, de los que el tradicional empresariado español, ahogado por la situación económica actual, recela. Esa falta de información, combinada con la adecuada dosis de sensacionalismo mediático, ha creado una serie de estereotipos y prejuicios contra los que la comunidad china debe de luchar.

Por su parte, el “transaccionalismo económico” de los asiáticos se ha estudiado tradicionalmente ligado a los altos ejecutivos de empresas japonesas o coreanas que rotan cada 4 o 5 años, cambiando de país, y estableciendo redes de expatriados y comunidades de nacionales de determinados países dentro de los países de acogida. Su estudio se ha expandido a lo que ahora se llama transnacionalismo desde abajo, puesto que empieza a cobrar una importancia mucho mayor en nuestra economía. El transnacionalismo desde abajo está compuesto por PYMES, pequeñas y medianas empresas, que son las que más trabajo generan en la sociedad española, y en las que los chinos destacan como empresarios. Este fenómeno se está empezando a analizar ahora que se percibe que podría ser muy beneficioso incluso para las propias empresas españolas, llegado el caso de una supuesta internacionalización, por lo que consideramos de interés profundizar en ello. Las pymes de origen asiático cuentan con la ventaja del transnacionalismo, son casi como pequeñas multinacionales a menor escala. El problema es que al ser relativamente pequeñas y dedicarse a sectores poco “importantes”, como el comercio de *todo a un euro*, muchos economistas, desde una perspectiva elitista, no le han prestado demasiada atención hasta ahora.

El transnacionalismo consiste en el acceso estratégico a vínculos transnacionales de diverso tipo e intensidad, ya que no siempre se mantienen en el tiempo ni son un elemento absolutamente imprescindible. Consiste por ejemplo en que el capital necesario para montar la empresa proceda del extranjero, aunque a lo largo del tiempo no haya más vínculo con la red étnica internacional. También puede suceder que una empresa empiece a desarrollarse de manera muy local, pero que el propio éxito económico incite al empresario a expandir su actividad y a activar redes internacionales en beneficio de su comercio. Esas prácticas transnacionales pueden darse con su país de origen o con otros empresarios chinos afincados en otras partes del mundo. El elemento transnacional puede deberse a que el capital o la mano de obra procedan de China, o porque el capital que esos negocios generan en España luego se reinvierta en negocios o bienes de consumo allí, o en otros países, pues muchos chinos realizan inversiones Europa o Latinoamérica.

⁷² Existe el rumor generalizado de que los chinos no pagan impuestos o de que los bancos no les cobran intereses, y que por eso tienen ventaja sobre el empresariado autóctono y pueden abrir negocios casi sin riesgo alguno. Después de todo lo que hemos podido leer e investigar, concluimos que no hay pruebas de que esto sea verdad, más allá de los beneficios que pudieran gozar fruto de acuerdos oficiales entre ambos países, que entrarían dentro de la legalidad.

Algunos de los negocios transnacionales más característicos son las agencias de viajes o las consultoras especializadas en inversión en su país de origen, que conectan actividades económicas en España con actividades económicas en China o con un tercer país donde algún miembro de la diáspora esté presente y existan intereses económicos relevantes. Ello es debido a que los vínculos que describimos no son exclusivamente bidireccionales, si no que se caracterizan por su pluridireccionalidad. Como hemos dicho, los chinos están organizados en redes diaspóricas, y pueden contar con vínculos personales y familiares en diferentes partes del mundo.

La dispersión familiar y empresarial no se limita a España-China, si no que en Europa muchas familias están repartidas en distintos países, y ello les da mucho más poder de negociación y poder de contacto con instancias determinantes para el desarrollo de sus negocios. Las familias más poderosas son siempre las más internacionalizadas que se insertan y participan activamente en redes transnacionales multipolares, diaspóricas, y multilocalizadas. Los flujos de capital, mano de obra, recursos humanos e información cruzan constantemente las fronteras de los diferentes países y continentes donde la diáspora china está asentada.

Creemos que tanto el concepto de empresariado étnico como el de transnacionalismo económico son cruciales para entender la actividad económica de los chinos en España, y en todos aquellos lugares donde ha llegado a instalarse esta comunidad. Conocerlas nos da la clave de su aparentemente “milagroso” éxito empresarial y nos muestra más nítidamente el funcionamiento del mismo. No estamos ante un grupo humano que mágicamente acceda a recursos económicos vetados para el resto de ciudadanos, o ante una comunidad favorecida por no pagar impuestos o por recibir un tratamiento especialmente benévolo por parte de la administración pública. Estamos ante unas personas organizadas a nivel local y transnacional de forma sumamente eficaz. En los siguientes apartados ahondaremos más en algunos aspectos relacionados con la estrategia empresarial de los chinos en España.

4.3. Actividad económica de la Comunidad china

En el apartado dedicado a la inmigración en España, vimos que los inmigrantes se dedicaban principalmente a la construcción, hostelería y trabajo doméstico, normalmente como asalariados. En el caso chino, la organización socio-laboral difiere bastante de otros grupos de inmigrantes. Efectivamente, están encuadrados mayoritariamente en el sector servicios, pero de un tiempo a esta parte han ido ampliando su campo de acción desde el mundo de la restauración, actualmente saturado, hacia otros sectores⁷³, como las tiendas de todo a cien, el pequeño comercio de alimentación, tiendas de ropa y calzado, talleres textiles, empresas de importación-exportación, almacenes de venta al por mayor, super-

⁷³ NIETO (2007) pág. 41

mercados, agencias de viajes, cibercafés, empresas de reformas, clínicas de acupuntura, academias de artes marciales, galerías de arte⁷⁴....

Los trabajadores chinos destacan en cuanto a su tasa de trabajadores por cuenta propia, aunque el grueso de la contratación laboral sigue siendo asalariado, ya que los empleados de las empresas chinas son normalmente coétnicos. El reclutamiento se realiza mediante las redes de parientes, amigos y vecinos también chinos, de ahí la importancia de las mencionadas redes migratorias que constituyen su modelo migratorio. La perspectiva de encontrar una vida mejor, que suponemos está en el proyecto migratorio de cualquier inmigrante, en el caso chino es si cabe más palpable, pues se suele contar con amigos y parientes ya instalados en el país de destino que garantizan, en cierta medida, el éxito al recién llegado.

Este trabajo como asalariado es una parte fundamental de la “carrera” comercial de cualquier inmigrante chino que aspire a abrir un negocio propio algún día. Por un lado le proporciona experiencia y conocimiento previo, que será posteriormente aplicado en el momento de independizarse económicamente, y lo más probable es que lo haga en el mismo sector que donde haya comenzado a trabajar. Por otro lado, el dinero necesario para abrir ese negocio, será fruto del ahorro de unos años de trabajo, aunque también la propia comunidad étnica puede actuar como prestataria, aspecto que ya hemos comentado. De esta forma, cuando el nuevo empresario abra su negocio, reclutará mano de obra coétnica, y el proceso empezará de nuevo. Debido a esta retroalimentación, el nicho étnico ha ido saturándose, y han tenido que diversificar sus sectores o dispersarse geográficamente de manera paulatina, a medida que la absorción de trabajadores y la propia demanda descendía. Este aspecto lo desarrollaremos más profundamente en el apartado dedicado a la dispersión geográfica de las empresas chinas.

También encontramos trabajadores chinos en el mercado laboral español, pero sólo en los últimos años, y debido a esta saturación de la que venimos hablando. Podemos encontrar chinos trabajando en industrias cárnicas o fábricas de empaque, por ejemplo. Este fenómeno de apertura laboral va ligado a una variación en el origen de los inmigrantes, puesto que en los años noventa comenzaron a llegar chinos del noreste del país, con un proyecto migratorio diferente al de los procedentes de Qinqian, para quienes la migración es un “proyecto vital familiar”, cuya finalidad es lograr tener un negocio propio que dé sustento a la familia.

Los chinos del noreste ya han sido asalariados en su país de origen, tienen un nivel de educación superior, y proceden de zonas más urbanizadas. En ellos se da más frecuentemente el hecho de emigrar “solos”, tanto hombres como mujeres, y puede ocurrir que una vez aquí se casen con españoles, aunque también pueden ingresar en una familia qingtianesa mediante el matrimonio con uno de sus miembros, incorporándose a esa red familiar de la que hemos hablado. Es muy

⁷⁴ Ibidem.

normal que trabajen para sus compatriotas, incluso como servicio doméstico, aunque también se emplean en fábricas cuyo capital y empleadores son españoles, o en el sector de la construcción, aunque esto último es menos frecuente. Como decimos, el proyecto migratorio es distinto, puesto que normalmente desean volver a sus lugares de origen a largo plazo, contando con la ventaja de tener un dinero ahorrado que les proporcionará el trabajo en España. El lugar de origen de los inmigrantes resulta en este caso un factor a tener en cuenta a la hora de determinar su distribución espacial en nuestro territorio y el negocio al que se dedicarán una vez asentados en nuestro país.

También han tenido un impacto directo con sus inversiones y remesas sobre el desarrollo de sus lugares de origen. De hecho, las remesas de los ciudadanos chinos aumentaron notablemente en 2010⁷⁵ en un 261% respecto a 2009, al pasar de 70 a 252 millones de euros, aunque siguen yendo por detrás de otras comunidades como colombianos, peruanos o ecuatorianos. Los chinos de ultramar han realizado un gran esfuerzo económico y las autoridades locales invitan a estos emigrados a invertir sus riquezas en su patria. Gladys Nieto⁷⁶ declara a este respecto que “lo que favorece el gobierno de Pekín es una especie de diplomacia económica que considera a los chinos de ultramar el motor de la modernización y el desarrollo económico en ciertas regiones de origen. En tal sentido, los funcionarios locales realizan actividades y otorgan una serie de privilegios a los líderes de ultramar para que éstos puedan brindar donaciones y establecer inversiones en sus propias zonas de origen”.

a) *Empresariado como modo de vida*

Evidentemente, y aunque ya lo hemos explicado, hemos de recordar que aunque no todos los chinos son empresarios, sí que es cierto que destacan por su carácter emprendedor, su capacidad de ahorro y su laboriosidad. El objetivo final es no ser asalariado y gestionar la propia fuerza de trabajo. Es una característica que encontramos también en otros asiáticos, como los indios, los filipinos, los coreanos o pakistaníes.

Desde los primeros momentos de su llegada se dedicaron a abrir pequeños talleres de confección, comercios, bazares o restaurantes, y ya vimos que los primeros chinos que llegaron a España lo hicieron bien como buhoneros, bien como vendedores ambulantes.

El empresariado como modo de vida, tal y como señala Beltrán⁷⁷, esconde un modelo casi histórico de comportamiento económico fomentado por el estado chino, cuyo ideal era una sociedad de pequeños propietarios agrarios en la que la empresa

⁷⁵ <http://www.publico.es/espana/393933/la-inmigracion-china-triplica-sus-remesas-pese-a-la-crisis> Publicado el 01/09/2011. Consultado el 17-09-2012.

⁷⁶ http://www.iberchina.org/index.php?Itemid=38&id=264&option=com_content&task=view consultado el 3-09-2012

⁷⁷ BELTRÁN, (2006b) pág. 233.

familiar fuese el motor del desarrollo económico. El elemento histórico se entremezcla con la cultura migrante de Zheijiang, que como ya dijimos, es un claro ejemplo de *qiaoxiang* o comarca especializada en migración internacional, que en parte se nutre de los envíos de aquellos que están fuera para desarrollarse económicamente.

¿Cuál es la estrategia empresarial utilizada por los chinos? Desde luego no podemos decir que sea una estrategia monolítica, si no que combinan varias tácticas complementarias, dependiendo de la situación en la que se halle la empresa y las necesidades económicas de la misma. Lo que queremos destacar aquí es su gran flexibilidad y capacidad de adaptación al mercado. Estas estrategias abarcan desde la autoexplotación para no tener que emplear a otros, en caso de que la empresa pase momentos difíciles, a la diversificación sectorial o territorial en caso de saturación. Esta estrategia podría llegar a implicar la diversificación transnacional, en el caso de que decidan trasladarse a otros países donde cuenten con parientes. Sus empresas quedan conectadas por las redes transnacionales que movilizan capital, información o mano de obra.

La trayectoria empresarial es bastante similar en todos los casos, aunque lógicamente hay variaciones en cuanto al sector. Normalmente son pequeñas empresas familiares, que no requieren de una especialización formativa importante, aunque sí es frecuente que conozcan el sector previamente, ya que antes de aventurarse a abrir un comercio nuevo habrán sido asalariados de algún coétnico. Tampoco es extraño que lo que empezó siendo una pequeña tienda, evolucione hasta convertirse en una empresa mediana que cuente con un cierto número de trabajadores a su cargo. Desde luego no siempre se consigue, pero en caso de poder arriesgarse, el empresario chino tiende a ampliar su negocio abriéndose a nuevos sectores o a ampliar el número de locales dedicados al mismo negocio, algo que suele ocurrir cuando los hijos del empresario alcanzan la edad laboral, y tomen ciertos riesgos que sus padres no tomaron, ya que en muchos casos cuentan con formación específica en el campo de los negocios que sus padres no tienen, y que en su caso supondrán una importante ventaja.

b) *La empresa familiar*

El sistema de inserción económica usado por los chinos en España es el de la empresa familiar. La empresa familiar sería una organización económica que incorpora a los miembros de la familia en alguna o en todas sus fases (establecimiento, consolidación y expansión). El hecho de que sea una empresa familiar puede significar muchas cosas, desde que la propia familia tenga una empresa de exportación en China, y que desde allí exporten a sus parientes de España, o que en la empresa en cuestión se contrate sólo a parientes que residen en el mismo país. El que “todo quede en familia” reduce los costes añadidos que generan los intermediarios, y ello les permite ofrecer productos aún más baratos.

La existencia de una red familiar hace que la posibilidad de éxito sea mayor en la fase fundacional de la empresa, y que en caso de fracaso, este no sea tan grave. La familia, también la familia transnacional, supone un gran apoyo financiero y laboral, ya que es una fuente importante de mano de obra económica. Los hijos dedican tiempo de manera informal a ayudar a los padres, y de esta forma también adquieren nociones muy importantes sobre la empresa, que algún día será gestionada por ellos mismos.

Sólo cuando la empresa ya se ha afianzado se contratará a personal ajeno a la familia, y superada la fase de consolidación empresarial, los hijos son los que toman el relevo en la gestión de la misma, llegando en algunos casos a expandir el negocio de sus padres, abriendo nuevos locales. Pero llegar a la fase de expansión, la de más éxito, requiere que la familia haya trabajado al menos quince años, durante los cuales el proyecto familiar y el proyecto empresarial se han entrelazado y crecido prácticamente a la vez.

Las redes migratorias que hemos descrito son más fácilmente comprensibles cuando conocemos cómo funcionan las relaciones sociales dentro de la sociedad china, donde la familia es un elemento fundamental de la organización social. La familia, como describe Beltrán⁷⁸, tiene una dimensión empresarial, constituye una “patricorporación”, que él define como “una unidad patrilineal, patrilocal y patriarcal, como una unidad económica que posee un presupuesto común, los ingresos se ponen en común y su patrimonio constituye una propiedad corporativa”.

c) Sectores económicos y dispersión geográfica

La comunidad china comenzó su asentamiento abriendo principalmente restaurantes, pero a medida que ha ido aumentando su volumen, también se ha ido diversificando la actividad económica. Los chinos son uno de los grupos de inmigrantes más dispersos de nuestro país, y ello está muy relacionado con los sectores económicos a los que se dedican.

El restaurante chino fue durante muchos años el ideal para que la familia lograra ser autónoma mediante un negocio que aseguraba clientes a largo plazo, y que ya se había probado exitoso en diversos países europeos. De hecho en los años noventa ya había al menos un restaurante español por cada municipio de más de 8.000 habitantes.⁷⁹

Empezaban como pequeños negocios familiares y algunos acababan creando cadenas que se extendían a varias ciudades. El problema estructural del sector es la saturación que al cabo de unos años se ha alcanzado inevitablemente. Ese fue

⁷⁸ Citado en CACHON (2005).

⁷⁹ BELTRÁN (2006) pág. 140

uno de los motivos por los que España pasó a estar en el horizonte de los destinos de la inmigración, puesto que Países Bajos, Reino Unido y Francia ya estaban saturados. Explica además su pauta dispersión geográfica, frente a la concentración de otras comunidades.

En los años 90 se produjo lo que los estudiosos han llamado *la primera expansión hacia el interior de la población china*, en la que los chinos llegan a todas las provincias de España. A medida que la población va creciendo, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década, se hará necesario diversificarse hacia el sector industrial de la confección, que se da en áreas con mayor concentración de población, como Madrid o Barcelona. Pero realmente la gran concentración que exige esta actividad no es la norma para la población china, que hemos visto que tiende a la dispersión como estrategia de asentamiento. Esa concentración supuso entrar en una nueva fase de distribución demográfica, puesto que necesitaban diversificar los negocios, y para ello es necesario que la competencia sea casi inexistente. La *segunda fase de expansión hacia el interior de la población china* comienza a principios del siglo XXI, cuando se hacen con las llamadas tiendas de “todo a 100” y de regalos, sector que la población española había ido paulatinamente abandonando. No obstante, ese sector también se saturó, así que poco a poco han diversificado sus actividades aún más, pasando a regentar pequeñas tiendas de alimentación, fruterías, zapaterías y tiendas de ropa, entre otros. No temen la competencia, y por eso abundan en nuestras calles, pero detectan rápido si el negocio no funciona, por lo que no es raro ver que lo que un día fue una frutería, pase a convertirse en zapatería al poco tiempo. De nuevo, destacan en su capacidad de adaptación a las demandas del mercado.

El sector restauración se ha diversificado a causa de la saturación, pero muchos nuevos empresarios quieren abrir restaurantes. La cuestión es que el clásico restaurante chino ya no funciona, por lo que estos jóvenes emprendedores amplían y varían su oferta. Algunos dedican su local a la comida de alguna región china en concreto, o bien a la comida japonesa o asiática en general, muy de moda actualmente, y que tiene bastante éxito en sectores con mayor poder adquisitivo. Otra opción, sorprendentemente exitosa y que muestra su gran capacidad de adaptación, ha sido el acceso a traspasos de bares y restaurantes autóctonos, ofreciendo los mismos productos para mantener la clientela existente. Para ello contratan personal español, que se encarga generalmente de la cocina, y mantienen el ritual de consumo local, ofreciendo tapas y raciones típicamente españolas a los clientes.

Actualmente se dedican también al comercio internacional, la distribución al por mayor y por menor de objetos de regalo, del hogar, ropa, marroquinería, calzado, empresas de importación/exportación de bienes industriales y maquinaria, así como en la producción industrial mediante talleres de confección y todo tipo de servicios. Según el testimonio de Xu Songhua, presidente de la *Asocia-*

ción de Chinos en España, en todo el país hay alrededor de 10.000 empresas⁸⁰: 4.000 restaurantes de comida china, 3.200 tiendas de artículos de regalo (“todo a cien”), 1.500 establecimientos de frutos secos (colmados/ultramarinos), 600 almacenes mayoristas (compañías de importación), 80 supermercados de comida china, 200 talleres textiles, 120 establecimientos de revelado de fotos, además de peluquerías y tiendas de ordenadores.

*El caso Mulaya*⁸¹

Mulaya es una cadena de ropa y complementos que actualmente se está extendiendo por nuestro país con bastante éxito. A la cabeza del proyecto se encuentra la empresaria china Lisa Pou, y constituye una prueba de algunos de los elementos que hemos explicado hasta aquí. El concepto de negocio es muy diferente al de otras tiendas regentadas por chinos en nuestro país. Es más, se parece bastante a algunas de las cadenas de origen español como Mango o Zara, ya que son establecimientos relativamente ordenados, con buena iluminación y dependientas uniformadas, jóvenes y que generalmente hablan un buen español.

Hemos observado in situ que los empleados no son solo de procedencia china, sino que también hay sitio para autóctonos, sobre todo para estilistas y escaparatis-tas, que conocen los gustos de la compradora española en mayor profundidad. Esto no es una muestra de debilidad o falta de conocimiento del colectivo empresarial chino, más bien al contrario. Prueba que verdaderamente conocen el sector y que son capaces de adaptarse a las necesidades del mismo y a los deseos del público objetivo, contratando a los profesionales adecuados para cada circunstancia.

Los productos de la tienda son francamente económicos, y podríamos ver en ese aspecto el sello “chino”, especializado en productos baratos pero requeridos por el consumidor. Según Lisa Pou, Mulaya crece a través de socios mediante franquicia, pero de momento sólo familiares de la empresaria han podido hacerse con uno de estos locales. Lisa Pou y su marido controlan así más fácilmente los establecimientos asegurándose de que todos cumplen con las mismas características. Encontramos también un elemento de transnacionalismo económico. Por un lado Mulaya no compra sus prendas directamente en China, sino que las obtiene de los mayoristas chinos instalados en las afueras de Madrid, en Fuenlabrada. Otras prendas proceden del área de Prato, en Florencia, donde se encuentra un gran núcleo de fabricación textil en poder de empresarios chinos⁸².

⁸⁰ El poder chino en España http://elpais.com/diario/2005/03/27/domingo/1111898492_850215.html Consultado el 17-09-2012.

⁸¹ <http://www.modaes.es/empresa/20110307/lisa-pou-la-empresaria-detras-de-mulaya.html> Consultado el 18-09-2012

⁸² <http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/acierto/sociedad/noticias/2281596/07/10Que-tiemble-Zarallega-Mulaya-nueva-cadena-oriental-de-ropa-apta-en-tiempos-de-crisis.htm>. Consultado el 18-09-2012

Vemos como las redes transnacionales y familiares están presentes en este caso, y ayudan al crecimiento y expansión del negocio original, que de alguna manera sigue siendo controlado por Pou, ya que dice traspasarlo sólo a miembros de su familia.

4.4. Ética del trabajo y protocolo empresarial

Algunos autores han hablado de una suerte de *ética laboral china*, una serie de características que se les inculcarían desde pequeños, como hemos visto que ocurre en los colegios chinos, donde se insiste en el aprendizaje de la lengua china y el trabajo de las maestras sobre los cuerpos de los niños para internalizar la perseverancia en esta clase de comportamientos⁸³.

La ética del trabajo está al servicio del bienestar del grupo y de su seguridad material. Según Arel⁸⁴, «consiste en la disposición a esforzarse en el trabajo, trabajar duramente y autoexplotarse, o lo que es lo mismo, aguantar prolongadas jornadas laborales, realizar tareas repetitivas, o trabajos que requieren un gran esfuerzo físico, etc... La laboriosidad, diligencia, tenacidad y el estar dispuesto a trabajar duramente será la primera característica de esta ética (...). La siguiente es la frugalidad que se asocia a la gran capacidad de ahorro y de postergación de las satisfacciones. El objetivo de los sacrificios presentes, ahorrando hasta límites inusitados según el baremo de las sociedades de consumo occidentales, es llegar a ser algún día el propietario de sus propios negocios y contratar a otras personas para que trabajen en su lugar (...). La importancia del capital acumulado como fruto del esfuerzo de un duro trabajo y de la frugalidad, se ve limitada por la necesidad de saber utilizarlo con inteligencia y juiciosamente, siendo capaces de planificar bien y cuidadosamente las inversiones para que produzcan mayores beneficios y se multipliquen los recursos iniciales(...). Esta ética del trabajo es una estrategia orientada al futuro (trabajar para dejar de ser obreros, para vivir mejor), que está basada en la idea de seguridad (alejar la posibilidad de pérdidas, la frugalidad y la inversión controlando los riesgos, son fundamentales)»

Pero además existen otros valores, como la confianza, la honradez, la honestidad y la lealtad, que sirven para mantener en el tiempo las redes sociales cimentadas con esfuerzo, y que garantizan el buen funcionamiento de las mismas, nutriéndose de la reciprocidad que impera en sus relaciones sociales. Los chinos que actualmente son propietarios de negocios en nuestro país pertenecen a la clase de personas hechas a sí mismas, pues normalmente aprenden las claves del negocio de jóvenes, como empleados y desempeñando toda clase de tareas. Esa experiencia acumulada es la “universidad” a la que acuden y los “estudios

⁸³ NIETO, (2007) pág. 138.

⁸⁴ Citado por CACHÓN (2005).

superiores” con los que cuentan en el campo empresarial. Es una manera además de darse a conocer en la comunidad, y dentro del sector, ya que sus patronos podrán ejercer algún día como aval o como apoyo moral cuando el joven empleado decida emprender su propio negocio. En el mundo chino, como dice Beltrán, la fidelidad, el compromiso y el respeto mutuo son fundamentales, además de valorados y recompensados. A la ética del trabajo hemos de sumar una cierta prudencia y espíritu de ahorro, que puede llevarse a cabo al emplear a familiares dentro del propio negocio, por lo que los gastos se reducen muchísimo, hasta casi lo indispensable.

Vamos a explicar brevemente tres conceptos claves en el protocolo empresarial y en la manera de hacer negocios de los empresarios chinos: *guanxi*, *renqing* y *xinyong*. Estos tres conceptos de la ética confuciana son muy importantes en la cultura china, especialmente en la cultura empresarial. Muchos empresarios españoles, interesados en internacionalizar sus empresas, desconocen totalmente el protocolo empresarial chino, y por ello consideramos clave explicar brevemente qué hay detrás de estas palabras y cómo se aplican en el mundo empresarial.

Guanxi se refiere a un tipo de relación que une a las partes que la conforman mediante favores y obligaciones mutuas, regidos por normas de reciprocidad (*renqing*). Es un concepto muy amplio y con diversos matices que no podemos explorar a fondo aquí, pero que ha de servirnos para comprender la lógica y la ética empresarial china. Por ejemplo, cuando un individuo hace un favor a otro, se espera que ese favor sea devuelto, pero no inmediatamente, porque si se devuelve inmediatamente no hay tiempo para cultivar el *guanxi* o relación. El favor ha de ser ambivalente, o a veces incluso superar el favor que se hizo en primer lugar. De esta manera, la relación de reciprocidad se mantiene en el tiempo, ya que si las dos personas quedan “satisfechas”, la relación no tendría por qué continuar. A estos dos elementos, el *guanxi* y *renqing*, se suma el tercero, el *xinyong* o confianza.

Hay dos maneras de establecer *guanxi*. La primera es mediante parentesco, algo que en caso de las relaciones empresariales con extranjeros no se da, por lo que para crearlo habrá que acudir a otras circunstancias. Al no tener tampoco orígenes comunes, se suele acudir a alguna suerte de intermediario que garantice que ambos individuos son dignos de confianza, y hará falta que estos interactúen socialmente para que el *guanxi* pueda florecer. Es decir, hace falta tiempo. Además, existen cuatro estrategias básicas para el mantenimiento de *guanxi*⁸⁵: la prestación de favores, el fomento de beneficios mutuos a largo plazo, el cultivo de conexiones personales y, finalmente, la creación de confianza. El estudio de estos elementos demostró que en el 85% de los casos era la confianza el aspecto que determinaba en mayor medida la relación, aunque todos los elementos tienen su peso.

⁸⁵ ORDÓÑEZ DE PABLOS, P. (2004), Pg. 227

En el establecimiento de *guanxi* es muy importante el intercambio de regalos, banquetes y favores como forma de cuidar la relación, ya que esta puede deteriorarse poco a poco o por alguna disputa, y convertirse en un *guanxi* distante. Por supuesto, las relaciones de *guanxi* pueden repararse, sobre todo si el motivo de disputa está originado en algún malentendido.

Hay algo de confusión entre *guanxi* y soborno, algo que a los occidentales les resulta chocante, pero en China esta es una práctica plenamente aceptable que no tiene nada que ver con el soborno, ya que se trata más bien de una relación mantenida en el tiempo, en la que los regalos no constituyen un pago inmediato, y además se lleva a cabo en un contexto de prestigio social y reciprocidad. En cualquier caso, los beneficios de establecer este tipo de relaciones con los empresarios asiáticos son clave para conseguir acceder a información sobre tendencias del mercado en China. También es una manera de acceder a recursos humanos, por ejemplo a los gobiernos y funcionarios locales, que de otra forma serían inaccesibles.

4.5. Empresariado asiático e internacionalización de la economía española

No es el objetivo de este trabajo ahondar en el amplio tema de la inversión española en China, pero queremos llamar la atención aquí sobre la importancia que el empresariado chino en nuestro país puede tener a la hora de fomentar tales relaciones económicas.

Actualmente China es un país atractivo para invertir, y presenta un contexto especialmente positivo para la inversión extranjera desde que entró en la Organización Mundial del Comercio, ya que supuso que el país adoptase medidas muy necesarias, como reducciones arancelarias, que atraieron la inversión extranjera y dieron garantías a los inversores.

El mercado chino ofrece buenas oportunidades de negocio para cualquier empresa española, ya que se encuentra inmerso en un proceso de inversión pública y creación de infraestructuras. Está experimentando una rápida urbanización y un incremento general del nivel de vida que hará que sus ciudadanos tengan un mayor poder adquisitivo para comprar productos extranjeros. El reto para los empresarios españoles es detectar esas oportunidades y conocer las características sociales y culturales de la población, así como sus hábitos de consumo. Para todo ello consideramos que los empresarios chinos de nuestro país pueden servir como cabeza de puente a la inversión española en China.

China se ha convertido ya en el quinto mayor destino de la exportación de España, sólo detrás de la Unión Europea, Estados Unidos, Marruecos y México, y esta evolución es paralela al incremento del volumen de su población y de sus empresarios en España. Es un hecho comprobado que la propia presencia de inmigrantes chinos fomenta el crecimiento de la inversión en China del país en cuestión.

Por lo tanto, los empresarios asiáticos no dañan la economía española, si no que son un colectivo importante para su internacionalización, por lo que la cooperación mutua debería ser el objetivo principal, ya que gracias a su intermediación se rebajarían costes de transacción y se facilitaría enormemente la inserción de los productos españoles en el mercado chino. Hay que señalar que las empresas conjuntas entre asiáticos y españoles están creciendo en número, y eso es señal tanto de una mayor integración entre ambos colectivos, como de dinamismo económico creciente. Por un lado, el empresariado étnico se ve obligado a diversificar sus inversiones y a salir del nicho étnico tradicional. Pero además, esto tiene la gran ventaja para los empresarios autóctonos de pasar a formar parte del entramado empresarial y de inversión asiático, que no es aún muy conocido para los españoles, quienes han tardado en aventurarse en Asia. Los empresarios chinos cuentan con la ventaja de sus conocimientos biculturales, tanto de China como de España. Pueden jugar un importante papel como mediadores en el negocio de la importación y exportación, así como asesores para posibles emprendedores autóctonos que quieran internacionalizar su empresa en China, puesto que cuentan con sus redes transnacionales ya establecidas.

V.—IMAGEN E INTEGRACIÓN DE LOS CHINOS EN ESPAÑA

En una sociedad como la actual, en la que la inmigración es una realidad palpable e innegable, surge la cuestión de cómo tratar la cuestión migratoria. Cómo hacemos frente a la situación que crean estas personas, que ya no son unos cuantos miles, si no que suponen más del 10% de la población española. Hay diversas perspectivas sobre la integración, y no es el objetivo del trabajo ahondar en los tipos de integración de proponen los autores especializados. Generalmente se ha estudiado el fenómeno relacionándolo con el tipo de políticas de integración que desarrollaban los gobiernos, como el universalismo asimilacionista francés, o el multiculturalismo norteamericano, canadiense o australiano. También se ha estudiado cuál es el papel de los propios inmigrantes y cuál es el discurso que ellos desarrollan respecto a su propia integración. Desde el repliegue defensivo hacia la mayoría dominante, donde el inmigrante está prácticamente recluido en su propia comunidad, pasando por los estadios de inserción subalterna (adaptación a las costumbres españolas) o inserción igualitaria (respeto por la diversidad cultural), hasta llegar a la convivencia intercultural⁸⁶, existe una amplia gama de formas de convivencia. Vemos pues, que no existe un concepto universalmente aceptado sobre qué entendemos por integración.

⁸⁶ COLECTIVO IOÉ, (2010) pág. 26.

En cualquier caso, queremos señalar que la población en general considera importante la integración de los inmigrantes, y en el caso chino precisamente, este es un tema recurrente. Se les acusa de no integrarse y de no mostrar interés por el idioma o la cultura española. En definitiva, de vivir al margen de la sociedad. A ello contribuyen las imágenes estereotipadas que difunden los medios de comunicación, que han afianzado entre la población una serie de prejuicios sobre los inmigrantes chinos, su cultura, su alimentación y su modo de vida, abarcando toda la comunidad en conjunto.

En este apartado exploraremos en primer lugar la imagen que los españoles tienen de los chinos, para tratar de esclarecer si existe verdadero racismo, o si el rechazo que pudiese existir hacia el grupo se fundamenta en otros motivos. Trataremos de perfilar qué imagen de la comunidad china difunden los medios de comunicación, y de qué manera las asociaciones chinas han tratado de luchar contra ello, elaborando estrategias de acercamiento a la población y a la administración españolas.

5.1. Imagen de los chinos en España

¿Cuál es la imagen de China en España? ¿Y la de los chinos? ¿Influyen los medios de comunicación en las percepciones que los españoles tienen sobre ellos? El escaso conocimiento que existe en nuestro país sobre los chinos, se debe principalmente a su organización económica, que hace que su actividad se realice principalmente entre paisanos, lo que no les exige el conocimiento del idioma para desenvolverse. Lo mismo ocurre con el ocio, que tiene lugar normalmente con otros coétnicos, sin interactuar con la población general. Solamente están presentes en el sistema educativo, puesto que sus hijos acuden a clase de forma regular y están plenamente integrados en el sistema educativo español, y en la gestión de los asuntos jurídico-legales.

En general, se promueve la idea de que es una comunidad autosuficiente, que no recurre a los servicios sociales ni a la sanidad pública, a pesar de contar con tarjeta sanitaria, porque cuentan con una organizada y fuerte red social de apoyo. Esta solidaridad grupal se defiende desde las asociaciones chinas como una característica propia de su pueblo, que sirve como garante de que ningún compatriota quedará desatendido o en situación precaria. Si bien hemos visto en apartados anteriores que estas redes efectivamente existen, no es cierto que todos los chinos que vienen a nuestro país cuenten con ellas, y mucho menos que sean desinteresadas. Los favores se devuelven, sobre todo aquellos que implican de alguna manera préstamos económicos o avales comerciales.

El hecho de presentar a la comunidad china como autosuficiente esconde la realidad de los miembros de la misma que efectivamente se encuentran desamparados, y justifica aún más su imagen de “sociedad” al margen de la sociedad general. A ello

se suma el hecho de que no son una comunidad problemática o conflictiva, por lo que dejarles a su aire no parece mala idea, en la medida en que “no molesten”. Desde aquí consideramos esto un error. En primer lugar, porque se perpetúa una situación de mutuo desconocimiento, de suspicacia y sinofobia. Y en segundo lugar porque se dejan desatendidos ciertos sectores de la comunidad china que no cuentan con el respaldo de parientes o amigos en los que apoyarse. El hecho de que sea una comunidad más reticente a acudir a los servicios sociales puede explicarse por muchos motivos, pero desde luego el principal de ellos no es que no lo necesiten o que tengan todas sus necesidades cubiertas en todos los casos.

Algunos autores han explorado la imagen de China que tienen los españoles, pero no encontramos en sus resultados un rechazo palpable hacia el país o hacia sus habitantes. Como describe Noya⁸⁷ en su revelador artículo, los españoles en general tienen una visión amable de China, ya que no es un país que suponga una verdadera amenaza para los intereses geoestratégicos nacionales, y además ello responde muy bien a una línea de pensamiento antiamericana que abunda en ciertos sectores de la sociedad.

Varios indicadores parecen señalar que la comunidad china en España no despierta recelo, pero tampoco confianza. Según la escala Bogardus, que mide la tolerancia que se tiene hacia un grupo en concreto en distintos ámbitos, se deja entrever que el 96% de los españoles acepta a los chinos como compañeros de trabajo, como vecinos o como amigos. Sólo un 29% no se casaría con un chino. Este rechazo en el ámbito más íntimo es más frecuente en mujeres, entre la gente más mayor y en las personas con un nivel más bajo de estudios.

Pero Noya también destaca que a pesar de que existe una cierta “simpatía difusa”, la mayoría de los españoles, el 63%, piensa que “la comunidad china en España no se integra en la sociedad española”. Sólo el 27% piensa que “la comunidad china en España se integra en la sociedad española”. Ya hemos comentado que las fuertes relaciones de la comunidad china, y la propia organización económica, favorecen esa visión de comunidad encerrada en sí misma.

Es decir, detrás del rechazo que pueda haber hacia la comunidad china, no encontramos razones de naturaleza política o social, sino más bien económicas. Suponen una fortísima competencia para el tradicional empresario español, que no puede hacer frente a los precios que ofrecen los chinos en prácticamente ningún sector. El propio crecimiento de China como potencia económica crea recelo en España, donde solo un 31% lo ve como un fenómeno positivo. Ese sentimiento de amenaza es algo peculiar, sólo superado por el porcentaje que alcanza en Francia, donde el 60% de los entrevistados lo ve como una amenaza para su propio país, según la encuesta del *Pew Global Attitudes Project* realizada en mayo de 2005 en 16 países.

⁸⁷ NOYA, (2005).

Según los resultados del BRIE del 8 de febrero de 2005, sólo el 30% de los españoles cree que “el mercado chino es una gran oportunidad para las empresas españolas”, frente al 61% que afirman que “los precios de las importaciones chinas son una amenaza para las empresas españolas”. China es vista como una amenaza, más que como una oportunidad, lo que puede explicar el relativo retraso que lleva la inversión española en China en comparación con otros países.

Estamos ante un recelo no sólo presente en la opinión pública, sino también muy extendido entre las elites económicas, quienes temen la deslocalización de empresas y la dificultad de competir en términos de costes laborales en tecnología, sobretudo en sectores como el textil, el calzado o la fabricación de juguetes. La mentalidad ciertamente proteccionista del tradicional sector empresarial español contribuye a ello, y a la vez, en las encuestas, son los chinos los que se muestran más favorables al libre mercado. El problema no es la inmigración china sino, como bien señala Noya, la globalización y la competencia internacional. Los episodios de violencia xenófoba son raros, aunque han existido⁸⁸. En opinión del autor “es exclusivamente en el aspecto económico donde surgen los temores y recelos por la amenaza que suponen las importaciones chinas y el atractivo de China como destino inversor. Pero del análisis también se colige que no se trata de un sentimiento coyuntural ni dirigido específicamente contra dicho país. La aparente sinofobia española es el precipitado de una cultura económica proteccionista, que produce las actitudes negativas de los españoles ante la competencia internacional y la globalización económica”.

5.2. Prejuicios y medios de comunicación

El discurso de los medios de comunicación respecto a la inmigración en ocasiones se compone de diversos tópicos como el riesgo de vernos invadidos por inmigrantes, la amenaza que ello supone a “nuestra cultura” e identidad, o los abusos en nuestro sistema de protección social. Algunos aspectos han llegado a resultar muy convincentes y han logrado que la inmigración aparezca reflejada constantemente como una amenaza para la sociedad. En el caso chino, los medios han tenido un importante papel a la hora de degradar su imagen.

Actualmente el modelo de inmigración china y su éxito económico, choca con la imagen que sobre la inmigración tienen la mayoría de los españoles. En su momento vimos que la inmigración se asociaba a necesidad o pobreza, cuando no a mano de obra barata y no cualificada. Pues bien, el caso chino desafía estos estereotipos, y por eso mismo, sumando la falta de conocimiento y comunicación, nos encontramos ante un colectivo que genera sospechas sensacionalistas que los medios han alimentado.

⁸⁸ http://elpais.com/diario/2004/09/21/cvalenciana/1095794305_850215.html. Ejemplo de episodio de violencia contra los empresarios chinos del calzado sucedido en Elche en 2004.

La prensa escrita es responsable en gran medida de la imagen de la comunidad china, ya que las representaciones colectivas que se transmitieron de ellos a principios de los años noventa contribuyeron a la estigmatización del grupo⁸⁹. Las noticias que se publicaban durante estos años en relación a esta comunidad hacían alusión sobre todo al tema de las mafias chinas, la explotación laboral en talleres clandestinos, la extorsión a empresarios de la restauración y la inmigración ilegal organizada en redes de tráfico de personas y falsificación de pasaportes. Todas ellas manifestaban en su forma y en su fondo un cierto etnocentrismo y estigmatizaban por su contenido a la comunidad china.

Algunas de estas representaciones simbólicas, como señala Nieto⁹⁰, van desde la interpretación del uso de la lengua china por parte de los inmigrantes como medio para ocultar actividades delictivas, a comentarios de tintes xenófobos sobre la dificultad de diferenciar a unos chinos de otros debido a su parecido físico. Otra imagen relacionada con el cuerpo de los chinos que caló profundamente en la cultura popular, fue aquella de que *los chinos no mueren*, y que debía de existir una organización que traficaba con los pasaportes de los fallecidos, cuyos cuerpos pasaban a formar parte del “menú” que se ofrecía en los restaurantes chinos. Estas ideas rocambolescas, profundamente racistas, dicho sea de paso, se asentaron en el imaginario popular, que en algunos casos sigue recelando de la gastronomía china, a pesar de que el supuesto misterio sobre el escaso número de defunciones de ciudadanos chinos en nuestro país ha quedado sobradamente explicado por la migración de retorno⁹¹.

Sobre las características culturales de los chinos, se tiende a usar adjetivos como “cerrados”, “opacos”, “silenciosos”...asociándolas directamente con las dificultades de integración de este colectivo. Parece como si fueran lo propios chinos quienes con su carácter hermético dificultan su integración plena. De esta manera, se ocultan realidades sobre las que sí se puede intervenir, pero en las que no hay un verdadero interés en hacerlo, como las condiciones económicas, políticas o sociales del país de acogida. Tras esa imagen de grupo cohesionado se esconde además la realidad de un grupo donde, al igual que en cualquier otro colectivo social, también existen los conflictos.

A principios años noventa, hubo una serie de secuestros y extorsiones que marcaron enormemente la forma en la que la sociedad española comenzó a percibir a la comunidad, debido a la manera en que los medios de comunicación reflejaron dichos sucesos, como hemos explicado. Una de las ideas que se asentaron fue la existencia de mafias. Pero ¿son las mafias chinas reales o una ficción alimentada por el cine y los estereotipos mediáticos? Gladys Nieto sostiene que

⁸⁹ Citadas por NIETO (2007) Pg. 173.

⁹⁰ Ibidem pg. 155

⁹¹ Y como hemos señalado, otros grupos de inmigrantes poseen tasas de mortalidad aún menores, sin que nadie les acuse por ello de traficar con los cuerpos de los fallecidos.

el término mafia china se refiere a grupos organizados que establecen pactos de hermanamiento y que se dedican a actividades criminales (tráfico ilegal de personas, secuestros, extorsiones, tráfico de drogas, proxenetismo, etc.).

La autora no afirma ni niega la existencia de tales organizaciones, pero considera que muchas veces se las confunde con cualquier actividad de naturaleza corporativa que pueda realizar la comunidad china en caso de que sus intereses se vean amenazados. Esta identificación del corporativismo chino con actividades mafiosas o ilegales refleja esa necesidad de buscar un chivo expiatorio ante los problemas económicos que a principios de los años noventa atravesaba el país. Tal situación podría verse repetida ahora que los chinos son vistos como salvajes competidores comerciales, por ello es importante conocer la realidad del colectivo y no caer en generalizaciones que dañan de forma gratuita la imagen del grupo.

5.3. Integración de los chinos en España

¿Están integrados los inmigrantes chinos en la sociedad española? Gladys Nieto⁹², gran conocedora de este colectivo en nuestro país, considera que “sería importante aclarar lo que presuponemos bajo el concepto de integración. Si se trata de la incorporación administrativa y/o laboral de esta población al Estado español y su mercado laboral, el colectivo cuenta con más de 100.000⁹³ personas regularizadas, la gran mayoría dedicada a pequeños y medianos emprendimientos comerciales, lo que podría considerarse una integración plena y exitosa. Ahora bien, si por integración se concibe la interrelación de los miembros de este grupo con la población española, puede que esa relación tan sólo se limite a contactos superficiales”.

La organización sociolaboral de los inmigrantes chinos, que tan efectiva se muestra para lograr el éxito económico y el mantenimiento familiar, aparece como un inconveniente a la hora de integrar a estos ciudadanos. El trabajo y el ocio transcurren entre paisanos, por lo que se produce la paradoja de que el mecanismo que asegura que este grupo tenga éxito económico y se integre laboralmente en la economía española, acaba suponiendo un hándicap para su total integración. Lluís Torrent, experto en migraciones, lo explica así⁹⁴ “los chinos forman un colectivo cerrado, donde la familia es el eje: la familia te protege y te presta el dinero. Son muy emprendedores y llegan con la obsesión de establecer un negocio, por lo que quedan en un segundo plano otros elementos de integración o formativos. (...) Dedicar muchas horas al trabajo y apenas tienen tiempo para comunicarse o hacer

⁹² http://www.iberchina.org/index.php?Itemid=38&id=264&option=com_content&task=view Consultado el 18-09-2012

⁹³ En el momento de la entrevista, actualmente son más de 167.000 personas.

⁹⁴ http://elpais.com/diario/2005/03/27/domingo/1111898492_850215.html Consultado el 18-09-2012

vida social. Eso a veces facilita la actividad de los mafiosos, los casos de explotación y que impere en ese colectivo cierto miedo al exterior”.

A ello se suma que con la llegada de la crisis económica y el cierre masivo de negocios españoles, la apertura incesante de negocios regentados por empresarios chinos ha aumentado las suspicacias hacia el colectivo y la competencia comercial que suponen. Por parte de los españoles no se rechaza la presencia china, sino su fórmula comercial, como hemos dicho. Pero los chinos, para garantizar su supervivencia económica, necesitan seguir aislados, necesitan mantener ese modelo de negocio en el que sus redes étnicas constituyen la base fundamental. Además, sus largas jornadas laborales impiden que gocen de un tiempo de ocio amplio, durante el cual podrían “dejarse ver” disfrutando de actividades lúdicas comunes al resto de la sociedad, aunque cada vez es más frecuente ver familias de origen chino paseando por zonas recreativas y comerciales.

Uno de los argumentos que se utilizan para atacar a la comunidad china es decir que no hablan apenas castellano. Es cierto que debido al origen humilde de muchos de ellos y a su falta general de formación, tienen muchos más problemas para aprender el idioma que otros extranjeros. A ello por supuesto hay que sumarle que ambas lenguas son muy diferentes. Es relativamente normal que los inmigrantes más mayores no lleguen nunca a aprender bien el castellano, ya que además, gracias a la existencia de las redes étnicas que hemos descrito, pueden vivir en nuestro país conociendo solo las nociones más básicas de nuestra lengua.

Lo que sí es fundamental para los inmigrantes chinos, sobre todo para que la red transnacional pueda seguir funcionando, es que los hijos nacidos de los inmigrantes nacidos en nuestro país, además de aprender español y la lengua de la comunidad autónoma donde residan, que lo hacen, aprendan chino con fluidez. Muchos de ellos son enviados a China durante los primeros años de escolarización, o durante los veranos, donde viven con sus familiares, quienes les transmiten el idioma y con los que experimentan la cultura de su lugar de origen.

Los padres, dependiendo de la edad con la que llegasen, no suelen hablar español muy bien porque su ambiente laboral también está impregnado de coétnicos, por lo que no es poco frecuente encontrar chinos que no hablen correctamente español aunque lleven instalados en nuestro país varios años. Pero los hijos deberán hacer ese esfuerzo extra para desenvolverse en ambos idiomas y poder seguir con los negocios que abrieron sus padres. La falta de dominio del español no es nunca impedimento para trabajar o para abrir negocios, ya que normalmente se recurre a algún miembro de la familia o de la comunidad que actúe como traductor interlocutor a la hora de hacer gestiones administrativas.

En este sentido creemos que si los chinos hiciesen un esfuerzo por aprender el español, sería muy útil para su plena integración. El problema reside en que efectivamente no lo “necesitan”. Tienen todas sus necesidades cubiertas y están

amparados por su red de familiares y amigos, por lo que siempre pueden recurrir a alguno que sí hable el idioma para realizar trámites, cuando no a los propios hijos. La primera generación de inmigrantes es difícilmente recuperable en este sentido. No así sus hijos, agentes biculturales educados en España que sí hablan el idioma. Aunque aún es pronto para determinar los efectos positivos para la integración de esta segunda generación esperamos verlos en los próximos años.

5.4. Asociaciones y acciones integradoras

En España ha habido un boom asociativo en los últimos diez años, como ya vimos en apartado dedicado a las asociaciones de los chinos de ultramar. Debido a los prejuicios existentes en la sociedad y a la mala imagen difundida en los medios de comunicación, las asociaciones chinas decidieron tomar cartas en el asunto y acercarse a la sociedad y a la administración. De esta manera han elaborado un discurso integrador, una serie de prácticas que tratan de construir una nueva imagen de los chinos y de luchar contra la discriminación y los prejuicios.

Una de las características de la actividad de las asociaciones a la hora de trabajar con la imagen de la comunidad, es que lo hacen de forma reactiva y auto-defensiva, cuando se han visto atacados por los medios de comunicación, y esos ataques pueden tener consecuencias negativas en su actividad económica. Puesto que históricamente eran un grupo que no había representado grandes problemas para la sociedad de destino, la necesidad de reposicionar su imagen de cara a los medios y a la generalidad de la sociedad receptora era algo nuevo, que se manifestó mediante una actitud moralizante y confuciana, como señala Nieto⁹⁵, según la cual, los chinos debían reconocer los defectos y enmendarse para alcanzar un orden social armónico y estable.

Algunas de las acciones de las asociaciones han girado en torno a su participación en las actividades que se organizaban en sus municipios, o la organización de eventos propios de la comunidad china a los que se invita al resto de los vecinos. Una de las grandes festividades es la celebración del Año Nuevo Chino o Fiesta de la Primavera, que se celebra en varias ciudades españolas donde la presencia china es significativa, como Madrid, Barcelona, Valencia y Málaga. Este año tuvo lugar el 23 de enero, cuando se dio paso al Año del Dragón, y además del tradicional y colorido desfile, se organizaron espectáculos musicales, stands gastronómicos y de venta de productos chinos⁹⁶. Estos actos se promueven y presentan como actividades que fomentan la integración, pero en realidad algunos autores, como Gladys Nieto, se cuestionan si realmente estas iniciativas son integradoras, puesto que destacan las diferencias culturales y refuerzan la imagen

⁹⁵ NIETO (2007) Pg. 162

⁹⁶ <http://china.globalasia.com/topics-in-china/ano-nuevo-chino-2012-el-ano-del-dragon>. Consultado el 14-09-2012

de ser “diferentes” al resto de la sociedad española. No estamos argumentando que dichos eventos sean negativos, al contrario, ofrecen una imagen folclórica y colorista del colectivo y atraen a muchos curiosos y visitantes. Lo que se plantea es si esa clase de actividades resultan realmente integradoras. Queremos señalar aquí que el hecho de que los inmigrantes mantengan sus costumbres y fiestas populares no tiene por qué ser síntoma de falta de integración. Es más, creemos en una sociedad abierta y plural, donde todas las culturas tengan su espacio y puedan enriquecer a todos. Pero, al igual que Nieto, no creemos que esas festividades folclóricas por sí mismas sean síntoma de integración, aunque son un elemento importante respecto a la visibilidad de la comunidad, aspecto clave en el caso que nos ocupa, puesto que su supuesta “invisibilidad” está detrás de la desconfianza que generan en la sociedad de acogida.

De hecho, la gran mayoría de la población china residente en nuestro país no reconoce formar parte de estas asociaciones, que parecen ser más un medio de poder para sus propios líderes, generalmente los miembros más adinerados de la comunidad, que un servicio para los inmigrantes chinos. La mayoría de la población china en España no recurre a las asociaciones para solicitar ayuda ni participa de ellas, como hemos comentado con anterioridad. No obstante, las asociaciones se presentan a sí mismas como mediadoras en caso de que existiese algún conflicto interno o externo. Normalmente recurren a acciones corporativistas o bien reguladoras, velando por el buen comportamiento de los miembros de la comunidad china.

Otras acciones de las asociaciones han consistido en el acercamiento a determinadas instancias de la administración, como el Cuerpo Nacional de Policía, para el que organizaron un viaje a China, con vistas a que sirviese para conocer mejor el fenómeno de las mafias y evitar así prejuicios y generalizaciones. Lo mismo ocurre con la prensa, con la que pueden llegar a contactar para ofrecer “contra información” en caso de sentirse atacados por el enfoque de alguna noticia. Las asociaciones promovieron tener mayor relación con los periodistas y los medios de comunicación españoles, a los que se suele invitar a todos los grandes eventos comunitarios, donde se destaca la gran labor económica que desarrollan los chinos a favor de España y su profundo respeto por la legalidad vigente.

Además, las asociaciones comienzan a volcar sus esfuerzos en hacerse presentes en los sectores gubernamentales relacionados con la inmigración, a pesar de que en muchas reuniones los líderes de las asociaciones chinas ni siquiera puedan participar activamente porque desconocen el español. Pero en cualquier caso sirve para dar una imagen del colectivo más abierta y participativa. Por supuesto, también para que las asociaciones se presenten en sociedad, y de esa manera algunos de los problemas y necesidades de los inmigrantes chinos sean conocidos, así como para acogerse a las subvenciones a las que puedan tener acceso, dándoles una publicidad adecuada.

Las asociaciones han promovido las donaciones y acciones caritativas como medio de mostrar gratitud a la sociedad española por acogerlos. Ya hemos visto la importancia que tienen los dones y regalos en la cultura china, y este gesto ha de ser interpretado como una forma de establecer relaciones más cercanas con la sociedad de acogida, de la que se esperaba, a cambio, un mayor respeto y deferencia.

En el caso chino, una comunidad no conflictiva y que tiende a respetar la legalidad del país al que emigra, no nos encontramos tanto con un grupo marginado económicamente o que genere recelo generalizado por su conflictividad, si no con un profundo desconocimiento del mismo. Es probable que los esfuerzos integradores debiesen ir más bien hacia la generalización del estudio del español, por ejemplo, ya que debido a su organización social y económica entre paisanos, muchos de ellos no adquieren ni siquiera los rudimentos más básicos del español. La prueba es que muchos de los líderes de estas asociaciones, que llevan en España más de dos décadas, no hablan bien, o ni siquiera hablan, nuestra lengua.

Las asociaciones han recibido algunas críticas por la posición autodefensiva y corporativa que ostentan, que fomenta que la comunidad se encierre más en sí misma. Se dedican sobre todo a invitar a los empresarios chinos de ultramar a invertir en su país de origen, y no dedican a penas tiempo o recursos a la comunidad china de su país de acogida, labor que queda encargada a la embajada china. Pero ello responde en cierta medida a las directrices que las asociaciones reciben desde China. Desde los años ochenta, en el país se impuso un proyecto restaurador nacionalista que incluye a los chinos de ultramar como elementos clave de la modernización y prosperidad de la nación china⁹⁷ gracias a la institucionalización de los órganos responsables de los asuntos de los chinos de ultramar, a los que se invita a invertir en su país, realizando obras en sus pueblos natales, por ejemplo. De esta manera, el desarrollo económico de China es obra también de los chinos de la diáspora, quienes pasan a formar parte de la recuperación del orgullo y la grandeza nacional.

En definitiva, las asociaciones sí que abogan abiertamente por una integración social de los chinos en España, pero se pide un esfuerzo a ambas partes, la china y la española, que ha de habituarse a convivir con estas nuevas minorías. Por ejemplo, a los ciudadanos chinos se les pide que dediquen tiempo al estudio de la lengua española, que tomen cursos de superación y que se interesen por la situación social de España⁹⁸. Se trata de que todos los miembros de la comunidad se esmeren por el colectivo y por la imagen del grupo, aunque ello por sí solo no sea garantía de plena integración o de la inexistencia de problemas, que por otro lado son propios de cualquier grupo humano donde conviven personas con diferentes formas de concebir el mundo.

⁹⁷ NIETO (2007) pg. 179

⁹⁸ Ibídem, pg. 190

CONCLUSIONES

A comienzo del trabajo planteábamos la hipótesis de que la inmigración china tenía un peso muy importante en la economía española, a pesar de que no era la comunidad más numerosa. Lo cierto es que los datos avalan tal conclusión, puesto que actualmente, un número muy significativo de los nuevos empresarios es de origen chino. La importancia económica del colectivo radica en que a la vez que crean nuevas empresas, normalmente dan trabajo a otras personas. Es cierto que mayoritariamente son coétnicos, pero en muchos casos comienzan a verse españoles trabajando en empresas chinas, como en las tiendas Mulaya, y cada vez es más frecuente que chinos y españoles creen empresas conjuntas. No creemos que sea negativo el hecho de que empleen sobretodo coétnicos, porque esto revierte positivamente en todos, en la medida que estas personas cotizan y aportan para el mantenimiento del estado de bienestar, del que nos beneficiamos todos en conjunto. El respeto por la legalidad española, promovido desde las asociaciones, nos invita a creer que no son una comunidad ligada a actividades delictivas o mafiosas. Por supuesto, hay ciudadanos chinos que delinquen y que se dedican a actividades ilegales, pero no es la norma general, y ello es una prueba de la integración de este colectivo en la sociedad. Por último, creemos que merece la pena señalar que si bien es cierto que los chinos de ultramar son invitados a reinvertir en su país de origen, también invierten en España. Compran casas y alquilan locales para poner sus negocios, avivando el adormecido sector inmobiliario español. Por no mencionar toda clase de servicios de los que hace uso una familia media española: colegios, supermercados, teléfonos móviles, coches, seguros y un largo etcétera.

No obstante, creemos que su modelo económico actual dificulta su integración, ya que se sustenta sobre las redes familiares y el trabajo con otros coétnicos. Esto ha de ser tenido en cuenta cuando las administraciones planteen algún tipo de medida integradora. No podemos pedir a un grupo que respete la legalidad vigente que abandone un modelo de negocio que le asegura el sustento y el éxito económico argumentando que les impide integrarse en la sociedad. Pero lo que sí podemos hacer es conocer dicho modelo para evitar recelos o estereotipos xenófobos que, estos sí, efectivamente son un escollo para la relación positiva entre ambas culturas.

Hemos tratado de explicar que los inmigrantes chinos son los agentes clave para la externalización de la economía española en su país, ya que pueden actuar de enlaces y poner al servicio del tejido empresarial español su red transnacional de negocios. Para ello, creemos que es fundamental basarse en dos pilares. Por un lado, el conocimiento mutuo, pero especialmente el conocimiento de ambas culturas empresariales. Si queremos que nuestra economía se beneficie de las

redes económicas transnacionales, sería conveniente que los empresarios, y la sociedad en general, se acercaran sin prejuicios a esta comunidad. Y uno de los objetivos de este trabajo precisamente era ofrecer una visión general y positiva de la inmigración china en España.

El segundo pilar lo constituyen los hijos de los inmigrantes chinos que conforman la segunda, e incluso tercera, generación de chinos en España. Creemos que su papel como agentes biculturales puede ser muy importante en el aspecto económico. Primero porque son una generación mucho más integrada que la de sus padres, ya que hablan el idioma y se han educado casi plenamente en España. Muchos de ellos han cursado estudios superiores y cuentan con un capital intelectual del que sus padres carecían cuando llegaron. Y aún así, al estar vinculados a su nación desde niños, mediante el estudio de la lengua y la cultura en colegios especializados, se mantienen como parte de las redes diaspóricas de los chinos de ultramar.

Ahondando en el tema de la integración, queremos comentar que el esfuerzo por una convivencia sana e inclusiva ha de hacerse por ambas partes, tanto desde la sociedad de acogida, como desde las comunidades de inmigrantes que se instalan en nuestro país. Los recién llegados, al igual que los nacionales, han de respetar el ordenamiento jurídico y acogerse a las normas de convivencia más generales. Es recomendable que conozcan o se esfuercen por conocer la lengua, pero ya hemos explicado que en el caso chino, gracias a sus redes de apoyo, esto no es necesario para que hagan una vida relativamente normal, llegando incluso a abrir negocios sin comprender el idioma de la sociedad de acogida. No creemos que sea la situación ideal, pero podemos comprender por qué se ha producido. Si bien es comprensible que los inmigrantes más mayores no lleguen nunca a aprender bien nuestra lengua, confiamos plenamente en las segundas generaciones como bisagra entre ambos grupos. Estos jóvenes han sido educados en España y conocen las características de nuestra sociedad, por lo que podrán adaptarse fácilmente sin perder por ello su vinculación con China. Nos parece importante señalar que no se trata de que los inmigrantes pierdan sus raíces culturales cuando llegan a nuestro país para que así se integren en la sociedad española. Al contrario, creemos que es muy enriquecedor para todos vivir en una sociedad multicultural donde cada comunidad pueda vivir sus tradiciones y compartirlas con el resto de ciudadanos.

Es necesario conocer objetivamente aquellas comunidades que habitan en nuestro país, y para ello se necesita romper con los prejuicios y creencias hondamente enraizadas y sustituirlos por datos empíricos y conocimiento fundamentado de su realidad económica, social y cultural. Sólo de esta manera podremos hacer frente de manera efectiva a las necesidades y los problemas concretos de cada comunidad, así como hacer políticas de comunicación e integración más efectivas. Consideramos de especial importancia hacer énfasis sobre los errores

que se han cometido en el ámbito de la comunicación intercultural, tanto en los medios de comunicación, como desde la administración, y que han podido fomentar una imagen pobre y sesgada de esta comunidad, así como una falta de conocimiento generalizada sobre su cultura y su verdadero peso en la sociedad española. Ello no ha ayudado a romper con la mala imagen que proyectan, es más, la ha aumentado y afianzado. Por ello sostenemos que la administración, los medios de comunicación y los propios ciudadanos deberían tratar de desterrar prejuicios para que creciera la interacción entre chinos, o asiáticos en general, y españoles. La imagen de la inmigración china en España ha cambiado bastante respecto a principio de los años noventa. Actualmente, al menos en las instituciones oficiales y en los medios de comunicación, prima la imagen de una minoría “industriosa, austera, ordenada y poco conflictiva⁹⁹”, que además no compite por recursos con la población española, si no que generan empleo y riqueza. Pero aún queda mucho por hacer al respecto.

⁹⁹ Nieto (2007) op.cit. pg.173

BIBLIOGRAFÍA

Anuario Asia-Pacífico (2006), Fundación CIDOB, Barcelona.

BELTRAN, J. (1997). Immigrés chinois en Espagne ou citoyens européens? *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 13(2), 63-79.

— (2000). La empresa familiar. Trabajo, redes sociales y familia en el colectivo chino. *Ofrim/Suplementos*, 6, 129-153.

— (2002). La diáspora china y la globalización. □Allá donde llegan las olas... □ *Vanguardia Dossier*, 2, 82-84.

— (2003). Diáspora y Comunidades Asiáticas en España. *Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII (134).

— (2003), «Transnacionalismo y diásporas asiáticas», en Seán Golden, ed., *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los «valores asiáticos»*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 221-244.

— (2004), «Las comunidades chinas en España y sus actividades económicas», *Economía Exterior*, n.º 30, pp. 153-160.

— (2006): «Comunidades asiáticas en Cataluña. Concentración y dispersión de su asentamiento y de sus actividades empresariales», en RICAE-CIDOB, *Población y actividades económicas de las comunidades asiáticas en España*”, Documentos CIDOB-Asia 10, 31-47.

— (2006b), «El empresariado como modo de vida. El caso de los inmigrantes chinos», en Joaquín Beltrán, Laura Oso y Natalia Ribas, eds., *Empresariado étnico en España*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 231-248.

— (2007), «El transnacionalismo en el empresariado asiático de España», *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 78, pp. 13-32.

—(2008), «Las comunidades asiáticas y la internacionalización de la economía española», *Global Asia*, nº 2, pp. 20-23.

BELTRÁN ANTOLÍN, Joaquín y SÁIZ LÓPEZ, A. (2002), *Comunidades asiáticas en España*, Documentos CIDOB, Relaciones España-Asia, n° 3.

— (2005), «La inserción social y económica de las comunidades asiáticas en España», *Anuario Asia-Pacífico 2004*, Casa Asia, Fundación CIDOB, Real Instituto Elcano, Barcelona, pp. 361-370.

BETRISSEY NADALI, D. (2007), «Migración, comercio chino y “etnicidad”», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 78, pp. 77-95.

BUSTELO, P. (2005): «Los crecientes problemas del empleo en China», *La-bóral Augusto Plató*, vol.3, n.º 20, enero, p. 7

CACHÓN RODRÍGUEZ, (2005), *Bases sociales de los sucesos de Elche de Septiembre de 2004. Crisis industrial, inmigración y xenofobia*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,

— (2002): «La formación de la “España inmigrante”: mercado y ciudadanía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 97, enero-marzo, pp. 95-126.

CAMARERO, L. M. y GARCÍA BORREGO, I. (2004): «Los paisajes familiares de la inmigración», *Revista Española de Sociología*, n° 4, pp. 173-198.

CEBRIÁN, J. A. y BODEGA, M. (2002), «El negocio étnico, nueva fórmula de comercio en el casco antiguo de Madrid. El caso de Lavapiés», *Estudios Geográficos*, n.º 248-249, pp. 559-580.

CHECA, J.C. y ARJONA, (2006), «Economía étnica: teorías, conceptos y nuevos avances», *Revista Internacional de Sociología*, n° 45, pp. 117-143.

Colectivo IOÉ, (2010) *Discursos de la población migrante en torno a su Instalación en España. Exploración Cualitativa*.

FLEISCHER, Friederike (2012), La diáspora china: un acercamiento a la migración china en Colombia *Revista de Estudios Sociales* No. 42, Bogotá., Pp. 71-79

GARCÍA—CALABRÉS COBO, F. (2009), *Inmigrantes en España: claves para comprender un fenómeno mundial*. Ediciones del laberinto. Madrid.

MANCILLA, I (2011), *La experiencia socio—educativa de los hijos e hijas de inmigrantes chinos en Andalucía. Mitos y realidades*. Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía (pp. 1629-1638). Granada: Instituto de Migraciones.

MERINO SANCHO, J.A. (2008): “*La inmigración china en España: ¿Qué imagen?*” en Observatorio de la Economía y la Sociedad de China N.º 06.

MORENO FUENTES F.J. y BRUQUETAS CALLEJO, M. Informe: Inmigración y Estado de Bienestar en España. Caixa. Colección estudios sociales núm. 31.

NIETO, G (2003): “La inmigración china en España. Definiciones y actuaciones sobre integración social”, revista *CIBOD D’Afers Internacionals*, n° 63. Pp.167-189.

— (2007): *La inmigración china en España. Una comunidad ligada a su nación*, Ed. Catarata, Madrid.

NOYA, Jesús.: “Sombras chinescas”, en *ARI-Análisis N.º 121*, Real Instituto Elcano 2005.

ORDÓÑEZ DE PABLOS, P., *La importancia del guanxi, renqing y xinyong en las relaciones empresariales en China: implicaciones para las empresas españolas*, en *Tribuna Económica ICE*, n°818, octubre 2004.Pp. 221-234.

PAJARES, M. (2007), *Inmigración y mercado de trabajo. Análisis de datos de España y Cataluña*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2011-2014, Ministerio de Trabajo e Inmigración, mayo 2011.

RICAE-CIDOB (2006), *Población y actividades económicas de las comunidades asiáticas en España*, Documentos CIDOB-Asia, n.º 10.

— (2007), «El estado de la cuestión de la investigación sobre las comunidades asiáticas en España», en Pedro San Ginés Aguilar, ed., *La investigación sobre Asia Pacífico en España. Granada 2006*, Colección Española de Investigación sobre Asia Pacífico, n° 1, Editorial Universidad de Granada, Granada, pp. 895-908.

SÁIZ LÓPEZ, A. (2005): «La migración china en España. Características generales”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 68 pp. 151-163.

— (2005b): «Mujeres empresarias chinas en un contexto migratorio. Adaptación y continuidad», en F. CHECA Y OLMOS (ed.) *Mujeres en el camino. El fenómeno de la migración femenina en España*. Barcelona: Icaria, 55-83.

— (2006), *Procesos de socialización de los hijos e hijas de familias de origen chino*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.

— (2007), «Mujeres en la empresa familiar. El caso de las empresarias asiáticas», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 78, pp. 57-76.

— (2008), «Familia, empresa y transnacionalismo: el caso de las empresarias asiáticas en España», comunicación presentada al Simposio internacional *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, organizado por GEDIME-UAB, Bellaterra.

SOLÉ, C. y PARELLA, S.(2005), *Negocios étnicos. Los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*, Fundación CIDOB, Barcelona.

PAN, S. (2004): «Cómo conviven las mujeres chinas en la sociedad española», *OFRIM Suplementos*, núm. 11, Junio, pp. 123—142.

PETIT, A. (2002): «Una mirada a la comunidad china desde Occidente», Cuadernos de Geografía, núm. 72, pp. 321-336.

ROVILLE—SAUSSE, F., PRADO MARTINEZ, C., 2009, Alimentation et santé des femmes migrantes chinoises et de leurs enfants en Europe occidentale: l'exemple de la France et de l'Espagne. *Antropo*, 19, 2009, (PP.47-56)

TORRADO, V, TRINIDAD L. *La inmigración latinoamericana en España*, en Expert group meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean. United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November - 2 December 2005.

UÑA JUÁREZ O., CLEMENTE M., ESPINOSA P., FERNÁNDEZ—ANTÓN, M. (2011) Choque cultural y confianza entre padres e hijos inmigrantes, en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 37. (pp. 81-94).

— (2010) Caracterización psicosocial de los hijos de los inmigrantes chinos en la Comunidad de Madrid1 *Psychosocial characterization of Chinese immigrant children in the Comunidad de Madrid*, *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 36. Noviembre de 2010 (pp. 67-86).

Otros:

— EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA: PRINCIPALES RESULTADOS. Junio 2012. Observatorio permanente de la inmigración. Ministerio de Trabajo y seguridad Social.

— ACTITUDES DE LOS ESPAÑOLES ANTE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009

—SPAIN IN FIGURES 2012, publicación informativa del INE n.º 121.

Los artículos de prensa se citan a los largo del trabajo con su enlace correspondiente

—Pedro Blasco, «Chinatown en Madrid (I) Lavapiés», *El Mundo*, 2 de diciembre de 2003.

—Luis Gómez, «El poder chino en España», *El País*, 27 de marzo de 2005.

— Aranda, J. “*La mortalidad de los inmigrantes chinos en España*”, CINCO DÍAS, 09-03-05

—Fundación Ideas, Contribución de la inmigración a la economía española evidencias y perspectivas de futuro. Informe mayo 2011.

