

**CUADERNOS  
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA  
NÚMERO 52**

**Cuestiones actuales sobre la  
diplomacia y las relaciones  
internacionales en los inicios  
del siglo XXI. 2014**

Memorias de alumnos del Máster  
en Diplomacia y Relaciones  
Internacionales 2012-2013



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. 2014**

MEMORIAS DE ALUMNOS DEL MÁSTER EN DIPLOMACIA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES 2012-2013



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA DIPLOMACIA  
Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI. 2014**

MEMORIAS DE ALUMNOS DEL MÁSTER EN DIPLOMACIA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES 2012-2013



ESCUELA DIPLOMÁTICA  
ESPAÑA

© de los textos: sus autores  
© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2014  
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO (publicación en papel): 501-14-029-X  
NIPO (libro electrónico): 501-14-054-8  
ISSN: 0464-3755  
Depósito legal: M-32860-2014

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

|   |    |
|---|----|
| <b>EL PAPEL JUGADO POR LA RSE EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA LATINA</b> ..... | 13 |
| <i>Raquel Alonso Álvarez</i>  |    |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....  | 15 |
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....  | 21 |
| <b>II. MARCO TEÓRICO DE LA RSE</b> .....  | 23 |
| A. Definición.....  | 23 |
| B. RSC, RSE Y RSO.....  | 24 |
| C. Perspectiva ética.....   | 24 |
| D. Historia y evolución .....   | 25 |
| E. Órganos e iniciativas normativas y legislativas .....  | 29 |
| <b>III. LA RSE DESARROLLADA EN AMÉRICA LATINA POR LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS</b> .....  | 41 |
| A. La presencia empresarial española en Latinoamérica.....  | 41 |
| B. La situación actual de la RSE en América Latina .....  | 42 |
| C. Evolución de la RSE en América Latina.....   | 43 |
| D. Políticas de RSE desarrolladas por las empresas españolas en Latinoamérica.....  | 44 |
| 1. Análisis de los impactos creados por la antigua estrategia la RSE aplicada por las empresas españolas.....             | 45 |
| 2. Propuestas de mejoras derivadas del análisis de la antigua estrategia de RSE .....                                     | 46 |
| <b>IV. EL NUEVO ENFOQUE DE LA RSE Y SU DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA</b> .....   | 49 |
| A. Fundamentos de la nueva estrategia de RSE.....   | 49 |
| B. Papel jugado por las empresas españolas en el nuevo enfoque de RSE..   | 50 |



|  | Página    |
|--|-----------|
| 1. Incorporación de las herramientas clásicas de la RSE.....   | 50        |
| 2. Proposición de un nuevo marco de trabajo y de nuevas herramientas para la creación de un nuevo modelo de RSE.....   | 51        |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....   | 63        |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 65        |
| APÉNDICES .....  | 69        |
| Resumen de las conclusiones del informe “Valoración de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina, 2010”, realizado por el Observatorio de RSC..... | 69        |
| <b>LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DIPLOMÁTICO: HACIA UNA MEJOR DEFINICIÓN DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR .....</b>   | <b>75</b> |
| <i>Margarita Boo Parada</i>  |           |
| TABLA DE ACRÓNIMOS .....   | 77        |
| 1. RESUMEN EJECUTIVO.....  | 79        |
| 2. INTRODUCCIÓN .....  | 81        |
| 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR: DESDE LAS COMUNIDADES EUROPEAS HASTA EL TRATADO DE LISBOA.....   | 87        |
| 3.1. Antecedentes de la política exterior de la Unión Europea: la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea.....  | 88        |
| 3.2. La transición de la política exterior europea: los Planes Fouchet y el Informe Davignon.....  | 90        |
| 3.3. El despegue de la política exterior europea: el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam.....   | 93        |
| 3.4. Hacia la consolidación: la Convención europea y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa .....   | 97        |
| 3.5. Conclusiones .....  | 102       |
| 4. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA .....  | 105       |
| 4.1. Consideraciones generales sobre el Tratado de Lisboa .....  | 105       |
| 4.2. Marco jurídico de la política exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa .....  | 106       |
| 4.3. El desarrollo de las disposiciones del Tratado de Lisboa .....  | 112       |
| 4.4. La naturaleza jurídica del SEAE .....   | 120       |
| 4.5. La organización institucional del SEAE .....  | 123       |
| 4.6. La composición del SEAE .....   | 128       |
| 4.7. Funciones del alto representante y del SEAE .....   | 133       |
| 4.8. Conclusiones .....  | 135       |

|  |     |
|--|-----|
| 5. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: RETOS Y DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA ABORDARLOS .....                       | 137 |
| 5.1. ¿Qué tipo de actor diplomático se espera de la Unión Europea? .....   | 138 |
| 5.2. El liderazgo del Alto Representante .....   | 143 |
| 5.3. La composición del SEAE: equilibrio geográfico y de género .....  | 147 |
| 5.4. Relaciones entre las delegaciones de la Unión Europea y las misiones diplomáticas de los Estados miembros ..... | 154 |
| 5.5. Conclusiones .....  | 157 |
| 6. CONCLUSIONES .....  | 159 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 163 |
| ANEXO N.º 1: ORGANIGRAMA DEL SEAE .....  | 166 |
| <b>LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS SALVAJES</b> .....   | 169 |
| <i>Alejandro Camacho González</i>  |     |
| SINOPSIS .....   | 177 |
| INTRODUCCIÓN .....   | 179 |
| LAS ISLAS SALVAJES .....   | 183 |
| Historia de las Islas Salvajes .....   | 185 |
| El origen de la controversia .....   | 186 |
| Principales fricciones entre España y Portugal .....   | 187 |
| LOS ESPACIOS MARÍTIMOS EN EL DERECHO DEL MAR VIGENTE ...   | 189 |
| El mar territorial .....   | 189 |
| La zona económica exclusiva .....  | 189 |
| La plataforma continental .....  | 190 |
| Régimen de islas .....   | 190 |
| Terreno .....  | 193 |
| De formación natural .....   | 193 |
| Con tamaño suficiente .....  | 194 |
| Rodeadas por agua .....  | 194 |
| Permanentemente sobre el nivel del mar .....   | 194 |
| Con población humana o bien la capacidad de mantenerla .....   | 194 |
| Con capacidad de sostener una actividad económica .....  | 194 |
| ¿ISLAS O ISLOTES (ROCAS)?.....   | 199 |
| Casos similares .....  | 204 |
| Rockall .....  | 204 |
| San Pedro y San Pablo .....  | 204 |
| Isla Serpiente .....   | 205 |
| Isla Clipperton .....  | 205 |
| Isla Aves .....  | 205 |

|   | Página     |
|---|------------|
| JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL .....  | 207        |
| Plataforma Continental del Mar d'Iroise .....   | 208        |
| Plataforma del Mar del Norte .....  | 209        |
| Asunto Jean Mayen y Groenlandia .....   | 210        |
| Asunto Colombia Nicaragua .....   | 211        |
| Plataforma Continental Libia/Malta 1985 .....   | 213        |
| Golfo de Maine .....  | 214        |
| Ejemplos de acuerdos .....  | 214        |
| LA DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS ESPAÑOLAS .....  | 215        |
| LA DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS PORTUGUESAS.....   | 219        |
| ESTATUTO POLÍTICO DE LAS ISLAS SALVAJES.....  | 221        |
| HABITABILIDAD DE LAS ISLAS SALVAJES.....  | 225        |
| DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS ENTRE MADEIRA Y CANARIAS .....  | 227        |
| CONCLUSIÓN .....  | 231        |
| BIBLIOGRAFÍA .....  | 235        |
| <br>  |            |
| <b>CIUDADANOS SÚBDITOS: NACIONALIDAD, POBLACIÓN Y ESTADO EN LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO PÉRSICO.....</b> | <b>247</b> |
| <i>Leila Chukair Insa</i>   |            |
| RESUMEN .....   | 251        |
| INTRODUCCIÓN .....  | 253        |
| 1. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA EN EL GOLFO .....  | 259        |
| 1.1. El contexto histórico-político .....   | 259        |
| 1.1.1. Estados sin nación.....  | 259        |
| 1.1.2. Y llegó el petróleo .....  | 262        |
| 1.1.3. La Guerra del Golfo .....  | 264        |
| 1.2. El marco legal de la nacionalidad .....  | 266        |
| 1.2.1. Adquisición y pérdida de la nacionalidad .....   | 267        |
| 1.2.2. Cuestiones críticas .....  | 271        |
| 1.3. Características del modelo de ciudadanía de los países del CCG.....                              | 273        |
| 1.3.1. Una ciudadanía restrictiva .....   | 273        |
| 1.3.2. Una ciudadanía jerárquica .....  | 277        |
| 1.3.3. Una ciudadanía instrumentalizada .....   | 280        |
| 2. CIUDADANOS DE SEGUNDA .....  | 283        |
| 2.1. El estatuto jurídico de la mujer en el Golfo .....   | 283        |
| 2.1.1. La discriminación de la mujer en las leyes de nacionalidad .....                               | 286        |
| 2.1.2. La repercusión en la infancia .....  | 288        |

|  | Página     |
|--|------------|
| 2.2. Las minorías en el Golfo: el caso de los chiís .....                    | 289        |
| 2.2.1. Arabia Saudí: los chiís en la tierra del wahabismo .....              | 291        |
| 2.2.2. Bahreín: una mayoría marginada .....                                  | 293        |
| 2.2.3. Las protestas de 2011: ¿una primavera chíí? .....                     | 294        |
| <br>   |            |
| 3 EL ESTATUTO DE LOS NO-NACIONALES: LA POBLACIÓN SIN DERECHOS.....           | 299        |
| 3.1. La apatridia en el Golfo .....  | 299        |
| 3.1.1. Los <i>bidún en Kuwait</i> : origen y evolución del problema .....    | 301        |
| 3.1.2. La apatridia y los derechos humanos en Kuwait .....                   | 303        |
| 3.2. Extranjería e inmigración en el Golfo .....                             | 305        |
| 3.2.1. “La minoría somos nosotros”: el desequilibrio demográfico ...         | 305        |
| 3.2.2. La política inmigratoria del CCG: el sistema de patrocinio .....      | 307        |
| 3.2.3. Inmigración, exclusión e identidad nacional .....                     | 309        |
| <br>   |            |
| CONCLUSIONES .....   | 313        |
| <br>   |            |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 315        |
| <br>   |            |
| <b>CULTURAL DIPLOMACY, CASO ESPAÑOL</b> .....                                | <b>321</b> |
| <i>David Marin Rojas</i>   |            |
| <br>   |            |
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 327        |
| <br>   |            |
| 2. MARCO CONCEPTUAL: CULTURA, DIPLOMACIA PÚBLICA Y DIPLOMACIA CULTURAL ..... | 329        |
| <br>   |            |
| 3. ESPAÑA Y LA DIPLOMACIA CULTURAL .....                                     | 345        |
| <br>   |            |
| 4. ESPAÑA ANTE EL ESPEJO INTERNACIONAL .....                                 | 365        |
| <br>   |            |
| 5. CULTURA, DIPLOMACIA CULTURAL Y ACTIVIDAD EMPRESARIAL .....                | 373        |
| <br>   |            |
| 6. MADE IN ESPAÑA .....  | 387        |
| <br>   |            |
| 7. CONCLUSIONES .....  | 401        |
| <br>   |            |
| 8. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA .....   | 411        |



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**EL PAPEL JUGADO POR LA RSE  
EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN  
DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA LATINA**

RAQUEL ALONSO ÁLVAREZ



## RESUMEN EJECUTIVO

De igual modo que tras la Segunda Guerra Mundial se configuró un nuevo escenario que modificó las reglas de juego existentes, y creó un nuevo orden internacional, legitimado por nuevas convenciones y realidades normativas, el contexto actual no parece tan lejano de aquél. Pero esta vez, el juego de peones, alfiles y reyes, se desarrolla en otro tablero bien diferente: el de los crecientes intercambios comerciales y flujos económicos globales. Es decir, en el campo de la diplomacia económica y comercial. En este contexto, la competitividad entre empresas se agudiza exponencialmente y las malas prácticas empresariales se recrudecen.

Volviendo al escenario post-bélico inicial, de igual modo que las atrocidades acontecidas durante la contienda mundial abonaron el campo para el desarrollo de un derecho internacional, superador de los límites del positivismo kelseniano, y abanderado de la causa de la dignidad humana y la inviolabilidad de sus derechos fundamentales, en el marco de una crisis mundial, económica y financiera, pero también de una crisis sistemática de valores, el desarrollo de una nueva filosofía empresarial que promueva el desarrollo comercial desde la responsabilidad de sus acciones no sólo se perfila como una política de diferenciación empresarial, sino también como una necesidad real. Esta nueva visión empresarial es la llamada responsabilidad social empresarial (RSE).

Sucintamente, podríamos definir la RSE como una metodología de gestión de las organizaciones empresariales en la que la empresa y los agentes implicados en su actividad, los “stakeholders”, (accionistas, administraciones públicas, proveedores clientes, sociedad civil, trabajadores...) marcan, en base a un consenso previo y mantenido en el tiempo, unos objetivos a cumplir a corto, medio y largo plazo. Una vez integrada a nivel estratégico, la RSE se va incorporando en las dimensiones económica, social y medioambiental de la actuación de la organización. Tras su aplicación a lo que se denomina el “Tripple bottom line” se comienza a formular, desde una gestión organizativa integrada, las políticas concretas de cada área. Este proceso se llevará a cabo respetando los principios de publicidad y transparencia.



Desde el punto de vista de su evolución histórica, pese a que la RSE nació con una vocación claramente filantrópica, en el caso español, fue en el marco de los procesos de internacionalización de las empresas nacionales, y especialmente en la región de América Latina, en los que estas organizaciones han venido desarrollando, de manera habitual, una política de responsabilidad social más importante. Así, podemos afirmar que el enfoque inicial de este modelo organizativo permitió que aprovechando las sinergias creadas por las políticas de cooperación al desarrollo propulsadas por la AECID las empresas españolas implantadas en el sub-continente latinoamericano convirtiesen su estrategia de responsabilidad social en un elemento de ventaja competitiva de entrada a dicho mercado.

Actualmente, las nuevas singularidades de la región latinoamericana, así como el desarrollo de un nuevo modelo de responsabilidad social, han obligado a nuestras empresas a ajustarse a nuevos parámetros de actuación. Pese a que las políticas de RSE desarrolladas en América Latina por las organizaciones españolas presentan campos de mejora, la existencia de rigurosos análisis sobre los impactos generados por ellas, el seguimiento de nuevas directrices, y la incorporación de nuevas herramientas de gestión y ejecución que proporcionan instrumentos eficaces de seguimiento y evaluación auguran un escenario favorable al desarrollo de una responsabilidad social más estratégica e integrada en la cadena de valor de las empresas. Un escenario global muy positivo, que no sólo beneficia a las comunidades locales, sino también a los resultados de las compañías, y finalmente a la Marca España, dado que como señalaba el profesor Atienza

*“Las empresas que inviertan bien, con prácticas sostenibles y políticas de protección de los derechos humanos serán las mejores embajadoras de la imagen española”.*

Respecto a la metodología seguida para elaborar esta memoria académica, ésta comprende el estudio de diversos materiales conceptuales sobre RSE, diplomacia económica e internacionalización de las empresas españolas. Asimismo, con el fin de analizar la evolución y la actual tendencia de la responsabilidad social en España y en Latinoamérica me he referido a los resultados presentados por diversos informes y encuestas elaboradas por fundaciones de referencia en la materia.

Finalmente, en lo que concierne las motivaciones que han guiado la elección de este tema, éstas son variadas. Mi experiencia profesional en los ámbitos del desarrollo internacional empresarial, la evaluación de programas públicos de RSE y el diseño de una estrategia de RSC en el campo de los Derechos del Niño, unida a mi pasión por el estudio de las relaciones internacionales, me ha conducido a intentar buscar un enfoque pragmático que aunara lo mejor de las aportaciones de cada una de estas experiencias en

una estrategia de mejora social y eficiencia empresarial. Ello, obviamente centrado en el contexto actual de la internacionalización y la interconexión crecientes de los mercados.

En conclusión, mi objetivo a lo largo de esta investigación es responder a esta inquietud, elaborando una proposición que exponga como la RSE puede convertirse en un instrumento de ventaja competitiva al servicio de la internacionalización de las empresas españolas.



*“Dirigir una empresa sólo por los beneficios es como jugar al tenis con la mirada puesta en el marcador y no en la pelota”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> BLANCHARD, K. (1990): El poder ético del directivo, Grijalbo. pp 128.



## I. INTRODUCCIÓN

La actual fragilidad de la economía española unida a la escasa demanda interna ha abocado a la mayoría de las empresas españolas, ya sean pymes o empresas transnacionales, a otear más allá de nuestras fronteras con el fin de buscar nuevos mercados donde actuar. Este fenómeno, denominado internacionalización empresarial, ha sido acompañado a nivel institucional por el desarrollo de diversas iniciativas de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Economía y Competitividad y de Industria, Energía y Turismo.

Sin embargo, si bien la internacionalización de las compañías españolas es una realidad de plena actualidad, no lo es menos, el desarrollo de la denominada responsabilidad social empresarial. La responsabilidad social empresarial (RSE) también conocida como responsabilidad social corporativa u organizativa, está lejos de ser un concepto novedoso. Su penetración en España se produjo en la década de los años noventa, coincidiendo en fecha con el período en el que las empresas españolas iniciaban su expansión en América Latina. Precisamente, ha sido en el ámbito exterior, y más concretamente en dicha geografía, en donde las empresas transnacionales españolas se han sentido más cómodas a la hora de aplicar sus políticas de responsabilidad social empresarial.

Desde los años noventa hasta hace escasas fechas, las empresas de nuestro país han desarrollado sus acciones de responsabilidad social desde enfoques usualmente filantrópicos o vinculados a la cooperación al desarrollo. Las colaboraciones entre las empresas y las oenegés u organismos oficiales de cooperación, tales como la AECID, fueron relativamente habituales. Por lo tanto, no es insensato afirmar que en América Latina la RSE de las empresas españolas entró de la mano de los proyectos de cooperación gubernamentales y de la obra social vinculada a las fundaciones o a las empresas. Ésta es la razón por la que en la sociedad civil latinoamericana todavía late la percepción de que las organizaciones empresariales españolas implantadas en la región tienen un papel fundamental que desempeñar en la promoción de los derechos fundamentales

y en la defensa de los convenios internacionales sobre derechos humanos y derecho laboral.

A día de hoy, el mencionado enfoque de responsabilidad social empresarial ha evolucionado hacia un concepto transversal e integral de la misma que aunque afecta a toda la organización, se planifica desde su dirección, y se ejecuta desde el “core business” de su actividad. A su vez, las empresas españolas tienen que asumir el reto de innovar y replantearse nuevas estrategias de permanencia y de expansión de sus mercados. En este contexto, la pregunta que surge es si, al hilo de la tendencia actual, las empresas españolas van a continuar propiciando que internacionalización y RSE avancen de la mano; y en cuyo caso en qué términos se va a replantear este nuevo matrimonio de conveniencia.

El objeto último de este estudio es dar una respuesta a esta incógnita. Para ello, tras profundizar en los distintos marcos teóricos de la responsabilidad social organizativa, y analizar cuál ha sido la impronta legada en la materia por las empresas españolas en América Latina, propondremos un nuevo escenario de actuación. De este modo, esperamos contestar al interrogante que plantea este trabajo: cuál es el papel jugado por la responsabilidad social empresarial en el proceso de internacionalización de las empresas españolas en Latinoamérica, y qué nuevo marco de valor diferencial puede generar.

## II. MARCO TEÓRICO DE LA RSE

Una de las mayores especialistas de este país en responsabilidad social empresarial es la catedrática de ética y filosofía, Adela Cortina. En tanto que directora de uno de los organismos de referencia en España sobre la responsabilidad social de las organizaciones, la Fundación Etnor, esta pensadora de la ética en el mundo de las organizaciones empresariales ha llevado a cabo una amplia investigación sobre la legitimidad de la RSE y la necesidad de su incursión y adopción por el mundo empresarial.

### A. Definición

Por esta razón, creemos que no hay mejor manera de adentrarse en el significado de este concepto que partiendo de la descripción que esta especialista propone. La RSE se define como la “asunción voluntaria de las consecuencias de la empresa en el medio social y en el medio ambiente. Por tanto, va más allá de lo que exige el derecho. Esto se ve claramente en el inglés, con la distinción entre *accountability* y *responsibility*, ya que no se trata sólo de dar cuentas, que exige el derecho, sino de asumir una responsabilidad que no se exige legalmente, sino que la empresa asume voluntariamente y, por tanto, va más allá del propio derecho”<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva legislativa e institucional europea, la Comisión Europea, a través del Libro Verde “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresa”, aprobado en 2001, definió la RSE como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”. Diez años más tarde, en 2011, este mismo organismo publicó la “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas”, que proponía “una interpretación moderna de la RSE” a partir

---

<sup>2</sup> CORTINA, A. (2007), “La ética en las estrategias empresariales del siglo XXI”, XXVII Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial (2006-2007), Etnor, pp.3.



de una definición básica: “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad”.

A nivel internacional, la metodología GRI no establece realmente una definición explícita de RSE. Sin embargo, la Guía ISO26000 la describe como “la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente mediante un comportamiento ético y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad, que toma en consideración las expectativas de sus partes interesadas, que cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento, y que está integrada en toda la organización y se lleva a la práctica en sus relaciones”<sup>3</sup>.

En la medida que establecer una definición de partida parece lo más adecuado para establecer un buen marco de análisis, tras haber examinado diversas terminologías de este concepto, la explicación que, a nuestro entender, mejor refleja lo que es la responsabilidad social empresarial es la que la define como **la gestión excelente de una organización en los aspectos económicos, sociales y ambientales; tanto a nivel interno como a nivel externo; desde una perspectiva ética y bajo los principios de voluntariedad y transparencia.**

## B. RSC, RSE Y RSO

A efectos de clarificación, sería interesante señalar que actualmente los términos Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y Responsabilidad Social de Empresas (RSE) se utilizan indistintamente, puesto que en realidad ambos términos describen una misma realidad: conjunto de personas que se organizan en torno a una actividad económica (industrial, mercantil o de prestación de servicios) con el objetivo de obtener beneficios (lucro). Por tanto, RSC y RSE pueden considerarse expresiones y términos sinónimos.

En ciertas ocasiones también se utiliza el término de Responsabilidad Social de Organizaciones (RSO), ampliando el ámbito de las relaciones empresariales a la de todas las organizaciones e incluyendo, de tal modo, a las empresas, organizaciones sociales y al gobierno y administración pública.

Por cuestiones metodológicas, en esta investigación hemos decidido utilizar de manera habitual el término RSE.

## C. Perspectiva ética

Volviendo al carácter ético que por naturaleza tiene la RSE, podemos afirmar que ésta tiene como objeto reflexionar sobre el tipo de sociedad que queremos

---

<sup>3</sup> ISO 2010: 4.

construir alrededor de nuestro actual modelo económico-empresarial, y en consecuencia, articular una respuesta pragmática sobre el papel que en ella jugarían los distintos agentes involucrados. Se trata de un cambio de paradigma en la relación de la empresa con su entorno.

In fact, la RSE pretende que, partiendo del cumplimiento de las legislaciones nacionales e internacionales, las empresas creen códigos de conducta internos garantes de que el desarrollo, tanto interno como externo, de sus actividades ordinarias sea sostenible y no atente contra los derechos sociales y medioambientales.

El planteamiento de base de la RSE nace de la premisa que para mantenerse en el tiempo una empresa debe ser sostenible y tener en cuenta, al definir sus estrategias, todos los agentes sociales con los que se relaciona, tanto de manera directa como indirecta. Este planteamiento, denominado “stakeholder”, se define en contraposición al enfoque tradicional de “shareholder” y tiene como objetivo principal la maximización de los beneficios de la empresa mediante el incremento del valor de sus acciones, de tal modo que satisfaga los intereses de los accionistas, únicos elementos de importancia en dicho enfoque.

En contraste con el antiguo concepto “shareholder”, el nuevo enfoque “stakeholder” se centra en la necesidad de no obviar ninguno de los agentes con los que interactúa la empresa: trabajadores, proveedores, clientes, sociedad civil, gobiernos, etc. La empresa en tanto que parte de la sociedad tiene un gran poder de generación de externalidades hacia ella, y por esta razón, al definir y diseñar sus futuras estrategias de desarrollo debe permanecer abierta a las necesidades de los diferentes agentes sociales.

#### **D. Historia y evolución**

Aunque su auge se remonta a la última década, la RSE hunde sus raíces en los años cincuenta del pasado siglo. En esta época, en Estados Unidos, surgió una ofensiva desde un grupo religioso (los Cuáqueros) que no consideraba ético lucrarse con los beneficios de los negocios vinculados a actividades que consideraban lesivas para la sociedad, tales como la venta de alcohol, tabaco o el juego. Desde esta vertiente de ética personal plantearon un modelo de ética empresarial basado en la perdurabilidad y la no maximización de beneficios a costa de cualquier actividad. Desde esta perspectiva, la empresa se entendía como una organización con necesidad de legitimización social que debía revertir a la sociedad parte de los beneficios que su actividad generaba.

En las siguientes décadas, una serie de hitos ligados a la realidad socio-política de la época condujo a diversos grupos sociales a exigir la incorporación en las empresas de un modelo ético que guiase el desarrollo de sus actividades. En los años setenta, grupos pacifistas, contrarios a la guerra de Vietnam, boicotearon los productos y las inversiones de las entidades empresariales vinculadas a

la industria de la guerra. Su acción llevó a la toma de conciencia por parte de los grupos empresariales de la necesidad de crear un nuevo marco de acción que contemplase las demandas sociales y los requerimientos de la sociedad civil.

En la década de los ochenta y siguiendo con la línea de denuncia de los grupos pacifistas de los setenta, gobiernos de ciertos estados norte-americanos pidieron a las sociedades gestoras de sus fondos de inversión que se desprendiesen de aquellos valores que estuvieran asociados con la Sudáfrica del Apartheid. De este modo, comenzó a configurarse el enfoque multistakeholder. Conforme a esta visión, la empresa debe definir su actividad tras haber establecido un diálogo social con todos aquellos agentes que estén interrelacionados con ella: accionistas, trabajadores, proveedores, clientes, sociedad civil y gobiernos. Las compañías tienen que dirigirse a aquellos grupos a los que su actividad pueda generar impacto, pero que, a su vez, dispongan de poder para generarlo también.

En los años noventa, se produce el aterrizaje de la RSE en los restantes países de la OCDE. El estallido de escándalos financieros originados por malas prácticas de gobierno corporativo, como el caso Enron, aceleran la incorporación de sus prácticas a la construcción de carteras de valor. En aquellos momentos empieza a tomar fuerza la idea de que una empresa que acredite buenas prácticas en RSE tendrá un futuro rendimiento económico-financiero más alto.

A mediados de esta década, distintos estados y organismos internacionales se suman a la iniciativa propulsada por la sociedad civil en el llamamiento al sector privado para la asunción de un nuevo modelo de convivencia y de gestión que responda a los nuevos retos planteados por una nueva realidad dinámica y globalizada. Desde Naciones Unidas a la Unión Europea pasando por la OCDE, el debate sobre la RSE se multiplica. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo establecen una base de mínimos que facilita el posterior diseño de un marco de garantías de los Derechos Fundamentales. Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales incorporan entre sus directrices una serie de principios de obligado cumplimiento para los estados miembros en el ámbito de los derechos humanos y del medio ambiente. El Informe Brundtland<sup>4</sup>, publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, incluye la definición de desarrollo sostenible como “aquel que permite alcanzar el bienestar de las generaciones presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras a la satisfacción de sus propias necesidades.”

Pero es del Foro Económico Mundial de Davos, celebrado en 1999 gracias a una iniciativa presentada por el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan, de donde surge el Global Compact, o Pacto Mundial, cuyo objetivo es involucrar a las empresas en los principios de la responsabilidad social corpo-

---

<sup>4</sup> [www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm)

rativa. Paralelamente, tras la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, y la Cumbre de Río +5 de Nueva York, la Cumbre de Johannesburgo del 2002 supuso un gran impulso para la responsabilidad social corporativa al iniciar el debate sobre la necesidad de crear un marco regulatorio y de formalización de las políticas de RSE. Finalmente, en el año 2000, se produce la publicación de la versión definitiva de la primera guía GRI<sup>5</sup> que por primera vez facilita a las empresas unos criterios básicos para la elaboración de las memorias de sostenibilidad. A su vez, en el año 2001 las empresas comunitarias hallan respuesta a sus inquietudes en las páginas del Libro Verde de la Unión Europea “para fomentar un marco europeo en responsabilidad social corporativa.”

Sin embargo, a nivel europeo, la respuesta de los diferentes estados a las nuevas preocupaciones sociales puede calificarse como desigual, siendo mayor la respuesta en los países del norte de Europa. En este ranking, un lugar especial ocupan Dinamarca y el Reino Unido por la existencia en sus respectivos ejecutivos de una Secretaría de Estado para la RSC. En el caso británico, a lo largo del último decenio el gobierno ha desarrollado un marco fiscal favorable a la promoción de las iniciativas empresariales responsables. Por su parte, el gobierno sueco ha establecido como prioridad la incorporación de la RSE a sus empresas públicas a la vez que obliga a las empresas de cierto tamaño a presentar, junto con sus balances financieros, un informe de impacto ambiental. El caso francés ha sido uno de los pioneros en el desarrollo normativo mientras que Alemania ha priorizado las propuestas de carácter voluntario. De carácter más reciente, es el desembarco de la RSE en países como España, Italia, Portugal y Grecia que para su incorporación e involucración requieren hacer un mayor esfuerzo.

## 1. *En España*

A nivel nacional, el movimiento a favor del desarrollo sostenible y del fomento de la RSE se inicia en los años noventa. El crecimiento de la internacionalización de las empresas nacionales y la ejecución de sus actividades fuera de nuestras fronteras, provoca que, con mayor frecuencia, un número creciente de empresas españolas quiera contribuir al desarrollo global. A su vez, los grupos de interés comienzan a exigir a las empresas la incorporación de nuevos valores que guíen sus actividades empresariales, lo que conduce a éstas a replantearse su concepción de éxito empresarial.

Un ejemplo de ello, lo podemos ver en la Asociación de Instituciones de Investigación Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO), quien siguiendo la tendencia de otros países introduce en sus programas el concepto de inversión

---

<sup>5</sup> GLOBAL REPORTING INITIATIVE. (2006), “Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad”, (en línea: [http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851CID-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/5426/G3\\_SP\\_RG\\_Final\\_with\\_cover1.pdf](http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851CID-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/5426/G3_SP_RG_Final_with_cover1.pdf)).

socialmente responsable. Las empresas españolas que quieran formar parte de estos fondos deben de cumplir con determinados requisitos de carácter ético y de transparencia. Siguiendo este modelo, las organizaciones que cotizan en Bolsa se ven obligadas a responder, con mayor asiduidad, a las nuevas demandas de información y transparencia requeridas por accionistas cada vez más informados y concienciados. En la actualidad, las empresas del IBEX-35 incluyen en sus memorias anuales información relativa a la RSE de su organización, conforme a los criterios dictados por el GRI.

A nivel institucional, los trabajos emprendidos por la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el impulso de la RSC finalizaron con la publicación en diciembre de 2006 del Libro Blanco. Ello supuso un claro reflejo del inicio del compromiso de las instituciones públicas españolas con la RSE. Siguiendo la estela de este pacto, el Foro de Expertos de la RSC fue constituido el 17 de marzo de 2005, por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la participación de varios ministerios y de expertos provenientes de grupos empresariales, organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico. Sus trabajos concluyeron el 12 de julio de 2007, en una sesión en la que se acordó el documento “Las Políticas Públicas de fomento y desarrollo de la RSC en España”. Posteriormente, la redacción del Código del Buen Gobierno para el Gobierno de España, de los Códigos Olivencia y Conthe, de la ‘Ley de Igualdad’, del ‘Plan Concilia’ y de la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de contrataciones públicas son algunos de los ejemplos que ponen de manifiesto el esfuerzo realizado en la materia. Finalmente, el 15 de Febrero de 2008 el Gobierno aprobó la creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Se trata de un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con carácter “asesor y consultivo” cuya finalidad es apoyar, impulsar y promocionar las políticas públicas de responsabilidad social.

## 2. *En la Unión Europea*

En octubre del 2011<sup>6</sup>, la Unión Europea propone una nueva definición de responsabilidad social que se resume en “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad”. Conforme al análisis realizado<sup>7</sup> por el que en ese momento era el director de la ONG Intermón Oxfam, Ignasi Carreras, el nuevo enfoque se centraba en tres aspectos esenciales:

- 1.<sup>a</sup> La evolución de la responsabilidad de las empresas.
- 2.<sup>a</sup> El vínculo a definir entre las empresas y su competitividad.

<sup>6</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2011) “A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social. (en línea: [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=7010](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=7010)).

<sup>7</sup> Ignasi Carreras “¿Qué espera la sociedad de la empresa?” Liderazgo responsable. Seminario Etnor. pp 15-23

### 3.<sup>a</sup> La necesidad de liderazgo, en el contexto actual, para aunar responsabilidad y competitividad.

La Unión Europea formulaba esta nueva definición desde una doble perspectiva:

- Identificar, prevenir y mitigar los posibles impactos adversos de las empresas. Enfoque, éste, de mayor calado en los últimos años.
- Crear valor para los accionistas, pero también para otros grupos de interés, integrando, de manera transversal, y planificada, la responsabilidad social en las distintas aéreas de la cadena de valor de la empresa y ejecutándola desde el “core business” de la organización.

Es precisamente éste último enfoque el que ha establecido las bases del nuevo marco de actuación que permite abordar los retos sociales y medioambientales en juego. Este nuevo escenario tiene como objetivo desarrollar un modelo de gestión que articule las expectativas de los distintos grupos de interés concurrentes a la actividad empresarial, anticiparse a los riesgos existentes y crear una cartera de activos estable y beneficiosa para el accionista.

## E. Órganos e iniciativas normativas y legislativas

La evolución de la responsabilidad social de enfoque ético que orienta la actividad de las organizaciones empresariales a modelo de gestión que incorpora la responsabilidad respecto a los “stakeholders” en su estrategia de toma de decisiones y la ejecuta desde su cadena de valor es el fruto de una fértil actividad normativa y legislativa desarrollada a distintos niveles: ámbito nacional, ámbito europeo y ámbito internacional. A día de hoy, numerosos son los organismos que la regulan, aplican y supervisan, de igual modo que múltiples son los tratados y convenios aprobados en la materia. Entre los más importantes citaremos las siguientes iniciativas.

### 1. Iniciativas de ámbito nacional

#### *Foro de Expertos*

El Foro de Expertos es un espacio de debate promovido por la Administración cuya misión es conocer, crear y canalizar hacia el Gobierno las iniciativas que afloran a nivel nacional, en materia de RSE. Una de las recomendaciones más interesantes del Foro de Expertos<sup>8</sup> es vincular las ayudas públicas para la internacionalización de la empresa (programas del ICEX, CESCE, COFADES, FAD) al desarrollo de políticas de RSE, por parte de la empresa beneficiaria. En esa misma línea, el Foro de Expertos ha recomendado Políticas Públicas congruentes con la Agenda de Lisboa.

<sup>8</sup> Apdo. V, art. 17.

### *Consejo Estatal de RSE*

El Consejo Estatal de RSE es un órgano colegiado, asesor y consultivo del Gobierno, apoyado unánimemente por el Foro de Expertos, cuya misión es impulsar y fomentar las políticas de RSE. Este órgano está compuesto por representantes de las diversas partes implicadas: organizaciones empresariales, sindicatos, ONG, consumidores, usuarios y la Administración Pública.

### *Mesa de Diálogo Social*

La Mesa de Diálogo Social es una iniciativa promovida por el Ministerio de Trabajo y constituida por representantes del Gobierno y de organizaciones de trabajadores y empresarios. Su misión es promover las políticas de RSE entre las empresas, especialmente en su ámbito socio laboral.

### *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*

El Plan Director de la Cooperación Española, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, reconoce expresamente a la empresa privada y a sus representantes patronales (CEOE, CEPYME) como actores de la cooperación (Consejo de Ministros, 2009) pero incide en la necesidad de coherencia en las políticas públicas desarrolladas por los distintos ministerios implicados. Un ejemplo de ello es la prohibición de subvencionar las exportaciones agrícolas europeas que lastran el desarrollo económico de ciertos exportadores del Sur. Su capítulo monográfico 8.3.6 está íntegramente dedicado al “crecimiento económico para la reducción de la pobreza”, que pone especial énfasis en los aspectos socio laborales (mejora de las condiciones laborales, generación de propuestas en emprendeduría), legales (seguridad jurídica, gobernabilidad, cohesión fiscal) medio ambientales (sostenibilidad) y comerciales (eliminación de barreras proteccionistas Norte-Sur y, sobre todo, la “Inversión Directa Extranjera Responsable”).

El elemento más relevante del Plan Director de la AECID es las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), entendidas como un acuerdo de colaboración entre al menos una empresa y una organización del sistema público de cooperación que tiene como objeto la consecución de los objetivos de desarrollo en un país socio<sup>9</sup>. En este plan se proponen diversos criterios de elegibilidad para los actores privados (Directrices CAD anticorrupción, OIT, respeto de leyes nacionales, etc.) y se reconocen y promueven los compromisos voluntarios de RSE de las empresas.

El Plan Director, al abordar la reforma de los créditos FAD y la creación del FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo) hace especial hincapié

<sup>9</sup> [www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1\\_PlanDirector\\_LR.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf). (epígrafe 11.1.8).

en que “no se financiarán sectores que afecten negativamente al desarrollo social, económico y medio ambiental”. Esa reforma de los FAD impulsa la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) en tanto que instrumento de política comercial gestionado por el Ministerio de Industria y Comercio. El Plan Director incide claramente en la necesidad de coherencia entre las políticas de cooperación y el desarrollo y por ello se refiere expresamente a la Comisión Interministerial como canal de comunicación básico entre los diferentes Ministerios que gestionan la mayor parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Economía y Competitividad.

## 2. Iniciativas de ámbito europeo

### *El Libro Verde*<sup>10</sup>

Aprobado por la Comisión Europea en 2001 con el objetivo de crear un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, el Libro Verde es el documento de obligada referencia en política europea de RSE por ser su precursor. Esta guía gira alrededor de tres conceptos clave: la voluntariedad para aplicar la RSE (“las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de un sociedad mejor y un medio ambiente más limpio”), la integración de los aspectos sociales, económicos y medioambientales en la actuación empresarial y la relación con los “stakeholders”, cuyo fin es conocer sus expectativas, intereses y preocupaciones.

Como principales características del Libro Verde cabe subrayar el carácter voluntario que confiere a la aplicación de la RSE, así como la ausencia de mecanismos de control de la misma. Sin embargo, todo parece indicar que la futura política de la Comisión Europea va a exigir una mayor fiscalización de los informes presentados. De momento, este documento de referencia parte de una definición de RSE como medio de carácter voluntario para que las empresas contribuyan a una mejora social y a un medio ambiente más limpio. El objetivo de la comunicación es iniciar una reflexión sobre el modo en que la Unión Europea podría fomentar la responsabilidad social de las empresas, tanto a nivel europeo como a nivel internacional. Se trataría de aprovechar al máximo las experiencias existentes, fomentar el desarrollo de prácticas innovadoras, incrementar la transparencia de las organizaciones y mejorar la fiabilidad de los parámetros de evaluación. Este proceso de búsqueda e investigación solamente podría resultar riguroso y exitoso en la medida en la que formen parte de él las distintas partes interesadas.

En lo referente a su contenido, el Libro Verde comienza resumiendo las iniciativas internacionales más relevantes, tras lo cual pasa a desglosar las diferen-

<sup>10</sup> COMISIÓN EUROPEA (2001), “Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”, (en línea: <http://ongawa.org/wp/rscpymes/files/2011/10/Libro-verde.pdf>).



tes dimensiones de la RSE: desde los recursos humanos, la salud y la seguridad laboral a la gestión del cambio, pasando por la gestión de los impactos medioambientales, las relaciones con las comunidades locales, los socios, proveedores y consumidores y el respeto a los DDHH. El documento de la Comisión finaliza con una relación de externalidades positivas, producto de la RSE implementada desde la cadena de aprovisionamiento.

### *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo*

Aunque este documento, redactado en 2006, viene a corroborar lo expuesto en el Libro Verde, sin embargo, corrige ciertos elementos. Un ejemplo de ello, es la modificación de la definición de la función de la organización empresarial. Así, la expresión “generar beneficios” se transforma en “crear valor con la producción de bienes y servicios que respondan a la demanda de la sociedad y generar de este modo beneficios para su propietarios y accionistas, así como bienestar para la sociedad en general”<sup>11</sup>.

Por otra parte, esta nueva comunicación propone las siguientes actuaciones: difundir el impacto positivo de la RSE en las empresas y la sociedad a través de la utilización de Memorias de RSE, fomentar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en RSE, promover el desarrollo de las capacidades de gestión en el ámbito de la RSE, facilitar la convergencia y la transparencia de los instrumentos de la RSE, crear el foro “multistakeholder” e integrar la RSE en todas las políticas de la UE.

### *La Carta de Copenhague: A Management Guide to stakeholder Reporting*

Es considerada<sup>12</sup> como la primera iniciativa europea de gestión de la RSE. Desde 1988 es utilizada por numerosas empresas danesas para evaluar sus niveles de RSE. Su principio rector es la creación de valor sostenible para todos los “stakeholders” “con el propósito de asegurar el equilibrio. Conforme a este documento, la principal motivación de la dirección para seguir este enfoque es crear valor para la empresa, tanto interno como externo, y para todos sus “stakeholders”. En el fondo es un proceso circular, muy similar al seguido en procesos de calidad y fundamentado en el claro compromiso de la alta dirección con su desarrollo.

### *Comité Económico y Social Europeo (CESE)*

El Comité Económico y Social Europeo publicó en 2005 el dictamen n.º 692/2005 sobre “Instrumentos de información y evaluación de la responsabili-

<sup>11</sup> [www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/...soc/.../rse240306.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/...soc/.../rse240306.pdf)

<sup>12</sup> Navarro, 2008; García-Marzá, 2004; García-Marzá et al, 2003.

dad social de las empresas en una economía globalizada” con el que contribuyó al debate sobre las medidas necesarias para hacer más fiable y más transparente la medición de la RSE y extender y mejorar la calidad de los instrumentos existentes”. El CESE hace notar, sin embargo, que, pese a que la elaboración de informes anuales tiende a generalizarse en las grandes empresas, la calidad de la información de los mismos sigue siendo muy desigual.

*Comunicación de la Comisión Europea: “Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la RSE”*

Esta comunicación<sup>13</sup>, fechada en marzo de 2006, es conocida por haber impulsado la puesta en marcha de la Alianza Europea para la RSE, cuya función es dar cobertura política a iniciativas de RSE, constituyéndose así como un instrumento de difusión y de promoción de las buenas prácticas. Tres entidades, elegidas por la Comisión, coordinan y facilitan estos trabajos: el CSR Europe, el Business Europe (cuya representante en España es Forética) y la UEAPME. De las 150 empresas que en 2008 apoyaban esta iniciativa, 25 son españolas.

*Guía de la Comisión Europea: “Consejos para asesores. Responsabilidad social para las pequeñas y medianas empresas.”*

Publicada durante la primavera del 2013, su prólogo encierra una declaración de intenciones sobre su finalidad: “El objetivo de esta guía es mejorar la calidad y cantidad de consejos de RSE a disposición de las pymes europeas. A medida que el mercado evoluciona y las expectativas de los clientes, socios comerciales y sociedad cambian, la RSE forma cada vez más parte de la fórmula de una empresa fuerte y competitiva”<sup>14</sup>.

En este escrito se incluyen sugerencias para las empresas y los Estados miembros, entre las que figura la recomendación a las empresas para que se comprometan a tomar en consideración al menos uno de los siguientes principios y directrices para elaborar su propio planteamiento de RSE: el Pacto Mundial de Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE o la norma guía ISO 26000 sobre responsabilidad social.

### **3. Iniciativas de ámbito internacional**

#### *Pacto Mundial de NNUU*

Iniciativa de Naciones Unidas, elaborada en 1999, cuyo objeto es la optimización de las sinergias en RSE de las multinacionales en la lucha contra la pobreza.

<sup>13</sup> [www.pactomundial.org/iniciativarsepyme/cap1\\_2.htm](http://www.pactomundial.org/iniciativarsepyme/cap1_2.htm)

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/.../csr.../tips-tricks-csr-sme-advisors\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/.../csr.../tips-tricks-csr-sme-advisors_es.pdf) –pp. 1-2

Consta de 10 principios orientados principalmente hacia tres ejes de la RSE: los Derechos Humanos (se incluye la lucha contra la corrupción debido al impacto negativo que genera en las libertades públicas), los derechos socio laborales y los derechos medio- ambientales. Los diez derechos son los siguientes.

#### Derechos humanos:

1. Las empresas tienen que garantizar y fomentar la protección de los derechos humanos internacionales.
2. Evitar verse involucradas en abusos relativos a derechos humanos.

#### Derechos Laborales:

3. Las empresas tienen que respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. La eliminación de todas las formas de trabajo forzado y obligatorio.
5. La abolición efectiva del trabajo infantil.
6. La eliminación de la discriminación respecto al lugar de trabajo.

#### Medio ambiente:

7. Las empresas tienen que apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto a los problemas ambientales.
8. Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
9. Incentivar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

#### Corrupción:

10. Las empresas tienen que trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y la criminalidad.

Este programa no se recoge en ninguna regulación normativa internacional. Es un programa con carácter voluntario no vinculante, pero una vez firmado se convierte en un compromiso ético-moral a cumplir por la empresa. Las empresas signatarias tienen la obligación de presentar informes de seguimiento.

#### *Los Convenios de la OIT*

A lo largo de los últimos años, la OIT no ha dejado de promover, a través de actividades de promoción e investigación, la integración de los estándares inter-

nacionales de derecho laboral en los instrumentos internacionales específicos de la RSE. Los convenios resultantes con mayor impacto en RSE son los siguientes:

- Convenio 29 (1930): regula la eliminación del trabajo forzoso en todas sus formas, con algunas excepciones (servicio militar, trabajo penitenciario, catástrofes, etc.)
- Convenio 87 (1948): regula la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- Convenio 98 (1949): regula el derecho de sindicación y la negociación colectiva.
- Convenio 100 (1951): regula la igualdad salarial entre distintos géneros.
- Convenio 105 (1957): regula la abolición del trabajo forzoso, prohibiéndolo en tanto que medida de coerción política o educativa, medida disciplinaria u otra.
- Convenio 111 (1958): regula la discriminación en el trabajo (empleo y ocupación) por razones de raza, sexo, religión, etc.
- Convenio 138 (1973): regula como edad legal mínima para acceder al empleo los 15 años o una edad no inferior en la que cesa la enseñanza obligatoria. Este convenio fue complementado por el Convenio 182 (1999) sobre las peores formas de trabajo infantil (reclutamiento militar forzoso, esclavitud, prostitución, pornografía y otro tipo de actividades ilícitas).

Otros instrumentos vinculados a la RSE con los que cuenta la OIT son la Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social y la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

#### **4. Normas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los Derechos Humanos**

##### *Consejo Económico y Social de la ONU (CESNU)*

Aprobado en agosto del 2003, esta recopilación de normas retoma algunos de los puntos comprendidos en la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT<sup>15</sup> y en las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales de la OCDE, entre otros. El punto de partida es el reconocimiento de que “aunque los estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los Derechos Humanos, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, en su calidad de órganos de la sociedad, también tienen la

<sup>15</sup> [www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_124924/lang-es](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124924/lang-es)

responsabilidad de promover y proteger los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”<sup>16</sup>.

La mencionada declaración ofrece una rigurosa definición de las responsabilidades de la que son objeto las corporaciones en el desarrollo de sus actividades al referirse a aspectos tales como: el derecho a la igualdad de oportunidades y al trato no discriminatorio; los derechos de los trabajadores; el derecho a la negociación colectiva; los derechos de libre asociación; la prohibición de sobornos; las obligaciones en materia de protección del consumidor, la protección del medio ambiente, etc.

*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):  
Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE*<sup>17</sup>

Las Líneas Directrices (LD) de la OCDE fueron adoptadas en 1999 y revisadas por el Consejo de Ministros de los países de la OCDE, en junio de 2000, recibiendo el “visto bueno” de los asesores de la OCDE (sindicatos y grandes compañías).

El objetivo de las LD es garantizar que las empresas multinacionales ejecuten sus actividades sin entrar en conflicto con las políticas públicas locales, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las comunidades donde desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima que favorezca la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible. En la definición que la OCDE propone de la RSC se incluyen los elementos habituales de la misma: desarrollo sostenible y respeto de los Derechos Humanos. El texto concluye con una serie de recomendaciones, de carácter teórico y práctico, para las empresas. La adhesión a las Líneas Directrices es de naturaleza voluntaria. Sin embargo, aquellas empresas que las adopten deben comprometerse a aplicar sus principios en todos los países en los que operan. Ello origina que las multinacionales tengan mucha cautela a la hora de abrazarlas. En el caso de España, esta cautela llega al extremo de que, ni formal ni públicamente, hayan sido incorporadas por ninguna empresa, a diferencia de lo que ocurre con la adhesión al programa GC.

En la medida en que los ejecutivos de los países miembros de la OCDE tienen como misión establecer Puntos Nacionales de Contacto (PNC) con el fin de realizar actividades de difusión y de accesibilidad a la responsabilidad social y a la transparencia, las LD se convierten en ideas-fuerza por su capacidad de implicar a los gobiernos en la promoción de la RSE. Pese a ello, un informe de Rights and Accountability In Development (RAID) denuncia la escasa relevancia pública

<sup>16</sup> NAVARRO, F. (2012), Responsabilidad social corporativa: teoría y práctica, Madrid, ESIC. pp-125-140.

<sup>17</sup> [www.comercio.mineco.gob.es/.../lineas-directrices-ocde.../lineas-directrices-ocde-para-empresas-multinacionales.aspx](http://www.comercio.mineco.gob.es/.../lineas-directrices-ocde.../lineas-directrices-ocde-para-empresas-multinacionales.aspx)

y capacidad de actuación que los gobiernos confieren a los PNC. En cualquier caso, la implicación de los gobiernos en la promoción de las LD es muy fluctuante de un país a otro.

En sus directrices sobre la RSE, la OCDE también presenta recomendaciones acerca del gobierno corporativo. Estas proposiciones vienen a completar el enfoque desarrollado por “el OECD Principles for Corporate Governance”<sup>18</sup>, que propone un catálogo de buenas prácticas en la gestión de las relaciones entre la dirección de la organización y sus “stakeholders”. Entre los principios mencionados, la OCDE defiende que “las políticas de gobierno corporativo proporcionan la estructura a través de la cual se establecen los objetivos de la compañía, se asignan los medios para la consecución de dichos fines, y se monitorea el grado de cumplimiento de los objetivos finales... Factores relacionados con la capacidad de la compañía para responder a los retos sociales, medioambientales y éticos tienen un impacto sobre el capital reputacional de una compañía y, por tanto, sobre su éxito en el largo plazo”.

### *ONU-Convención contra la corrupción*

El año 2005 fue muy activo en la creación de iniciativas para la lucha contra la corrupción. Además del principio 10 del Pacto Mundial que prohíbe el soborno (incorporado en 2003), en diciembre de 2005, entró en vigor la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que vincula tanto a estados como a empresas. España también se ha sumado a la firma de esta convención. Por otra parte, la OCDE promulgó en 1997 la Convención contra Prácticas Corruptas que se convertía de aplicación automática a todos los Estados miembros, y que en más de una ocasión obligó a modificar la legislación nacional para adaptarla a la Convención.

### *GRI<sup>19</sup> (Global Reporting Initiative): Guía para la elaboración de las Memorias de sostenibilidad de las empresas*

La iniciativa GRI para la elaboración de memorias de sostenibilidad es un elemento muy útil en tanto que instrumento de información y marco de evaluación de los progresos de las organizaciones en su desempeño económico, ambiental y social. Su diseño abierto y genérico permite que sea aplicable a cualquier tipo de organización con independencia de su tamaño, sector o localización, además de tener en cuenta las consideraciones prácticas a las que se enfrentan las organizaciones de diversa índole: desde las pequeñas empresas hasta las grandes empresas multinacionales ubicadas en diversas áreas geográficas. Afín de asegurar su

<sup>18</sup> [www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporategovernance.htm](http://www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporategovernance.htm)

<sup>19</sup> <http://www.globalreporting.org>

eficacia, se requiere que la información a partir de la cual se trabaja sea relevante, fidedigna, clara, comparable, verificable, y actual.

A lo largo de los últimos años se está produciendo un importante incremento del número de empresas que elaboran memorias de RSE o de sostenibilidad siguiendo los criterios de la “triple cuenta de resultados” del Global Reporting Initiative. En España, este criterio se ha consolidado como la principal herramienta de comunicación empresarial.

## 5. Otras Normativas e iniciativas

Complementando la legislación nacional e internacional en material de DDHH, derechos medioambientales, derechos laborales y derechos de otra naturaleza, a continuación se detallan otras normativas, iniciativas e instrumentos, cuya aplicación contribuye a mejorar la gestión empresarial, y en ciertos casos, a construir nuevos modelos organizativos de excelencia empresarial.

### *ISO 14001<sup>20</sup>: Norma de Gestión Ambiental*

Este sistema tiene por objeto asegurar la eficacia de los controles de las actividades o procesos que afectan al medio ambiente. Se trata de un sistema de fácil incorporación a las prácticas diarias de la empresa y de sus empleados.

### *EMAS: EU Eco-Management and Audit Scheme*

Reglamento Comunitario de Eco-gestión y Eco-auditoría. Herramienta de gestión que permite a las organizaciones evaluar, informar y mejorar su rendimiento medioambiental. Proporciona a las organizaciones una metodología estándar para medir su comportamiento medioambiental y poder perfeccionarlo. Su aplicación es de naturaleza voluntaria.

- Consejo de la Unión Europea<sup>21</sup>.
- Ministerio de Medio Ambiente (Gobierno de España)<sup>22</sup>.

### *SA8000 (Responsabilidad Social 8000): Social Accountability International (SAI) Responsabilidad Social Internacional.*

La norma fue creada en 1998 con los siguientes fines:

- Garantizar la aplicación de los derechos a los que tienen acceso los trabajadores.
- Evitar la explotación de la niñez.

<sup>20</sup> <http://www.iso.org>

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)

<sup>22</sup> [http://www.mma.es/portal/secciones/calidad\\_contaminacion/ecogestion\\_ecoauditoria/index.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/calidad_contaminacion/ecogestion_ecoauditoria/index.htm)

- Aplicar las normativas sobre DDHH Internacionales existentes —Declaración de los DDHH y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la ONU<sup>23</sup>—.

### *OHSAS 18001<sup>24</sup>: Occupational Health and Safety Management Systems*

Sistema de seguridad y salud laboral que capacita a las organizaciones para controlar sus riesgos laborales, cumplir la legislación vigente y mejorar su actuación en este ámbito desde una óptica de continuidad y prevención.

### *AA 1000 Accountability: Institute of Social and Ethical Accountability*

Herramienta estándar, de aplicación general, para evaluar, atestiguar y fortalecer la credibilidad y calidad del informe de sostenibilidad de una organización y de sus principales “stakeholders”.

### *ISO 26000<sup>25</sup>*

Guía de recomendaciones que proporciona pautas en RSE a las organizaciones empresariales. La norma internacional alienta a las organizaciones a que diseñen actividades que vayan más allá del estándar legal, partiendo de la base que el cumplimiento de la ley es parte fundamental de la responsabilidad social de cualquier organización.

### *SGE<sup>21</sup>: Gestión Ética y Socialmente Responsable en las organizaciones.*

La Norma para la evaluación de la Gestión Ética y Socialmente Responsable en las organizaciones constituye una respuesta de éstas a los retos de transparencia, integridad y sostenibilidad, entendida esta última en su triple vertiente: económica, ambiental y social. Forética, entidad propietaria de la Norma SGE 2126, es una organización española, sin ánimo de lucro, cuya misión es el fomento de la gestión ética y de la responsabilidad social de las organizaciones.

### *EFQM (European Foundation for Quality Management): Modelo de Excelencia Empresarial*

Se trata de un modelo no normativo cuyo concepto fundamental es la autoevaluación basada en un detallado análisis del funcionamiento del sistema

---

<sup>23</sup> <http://www.oei.es/salactsi/rtsc8000.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.ohsas-18001-occupational-health-and-safety.com/>

<sup>25</sup> <http://www.iso26000estimation.com/index.html>

<sup>26</sup> <http://www.sge21.foretica.es/es/>



de gestión. Desde sus inicios, la EFQM ha tenido como misión ayudar a crear organizaciones europeas fuertes que practiquen los principios de la gestión de la calidad transversal en sus procesos de negocios y en sus relaciones con los “stakeholders”.

### **III. LA RSE DESARROLLADA EN AMÉRICA LATINA POR LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS**

#### **A. La presencia empresarial española en Latinoamérica**

América Latina ha experimentado, en la última década, un crecimiento económico de naturaleza estable, sin precedentes. El creciente dinamismo de numerosos sectores económicos y la creación de empresas translatinas han conducido a su tejido empresarial hacia una internacionalización cada vez más sólida. De hecho, esta área del continente americano se ha convertido desde el inicio de la década de los años 90 en uno de los principales destinos de la inversión directa española, a través de las empresas multinacionales nacionales que la han elegido para instalarse y desarrollar sus actividades. En la actualidad, las inversiones latinoamericanas de muchos de estos grupos empresariales se han consolidado y suponen una parte importante de los beneficios totales de sus organizaciones: 49% de los beneficios del BBVA, 37% de Telefónica, 30% del Santander o Endesa, y 20% de Repsol<sup>27</sup>. Sin embargo, para entender mejor la historia de la presencia empresarial española debemos remontarnos a finales de los años 80 del pasado siglo.

Esta aventura se inició con la llegada de Telefónica, primero a Chile y después, en 1991, a Argentina. Eran los años del Consenso de Washington y de las privatizaciones de sectores que hasta el momento habían estado en manos del Estado. En menos de una década, España se convertía en el segundo inversor en América Latina, sólo por detrás de Estados Unidos. Un fenómeno liderado por un grupo de 30 grandes corporaciones, 44 medianas empresas y cerca de 200 pequeñas organizaciones que resultaba especialmente llamativo por su intensidad, sus resultados y su carácter sectorial.

En los años noventa, las inversiones españolas se concentraron en las telecomunicaciones, los transportes, la intermediación financiera, los seguros, el petróleo y sus derivados, la energía eléctrica, el gas y el agua. En esta zona geográfica, algo más del 95% de la IED española se orientó hacia las actividades de

---

<sup>27</sup> MARÍN, O; GUILLÉN, M, y GRANDAL, M (2012), “La Internacionalización de las empresas españolas”, Círculo de empresarios. Universidad Wharton. University of Pennsylvania, Anuario 2012. pp 8-35.

servicios, la extracción y el refinamiento del petróleo, la electricidad, el gas y el agua. En aquellos años, las inversiones en manufacturas fueron muy reducidas. En términos agregados, el perfil sectorial inaugurado en la década de los noventa se consolidaba en los años 2000, con un cierto incremento en el peso relativo de las inversiones en manufacturas. Este desembarco fue principalmente protagonizado por Telefónica, Repsol, BBVA, Banco Santander, Gas Natural, Endesa, Iberdrola y Fenosa, entre otras. A nivel geográfico, los flujos de IED en la región se concentraron especialmente en Brasil (38%), Argentina (32%), Chile (9%), México (8%), Colombia (4%), Perú (4%) y Venezuela (1,3%).

A partir de ese momento y hasta 2008, año en que el derrumbe de Lehman Brothers cambió el rumbo de la economía mundial, las empresas españolas aumentaron sus inversiones, pero también y, fundamentalmente, ampliaron significativamente su presencia a nivel mundial. Para nuestras, ya multinacionales, el inicio de este nuevo período alcanzó su máxima representación en la compra, por parte del Banco Santander, de la entidad británica Abbey Nacional en el año 2004.

Desde aquel momento, y hasta nuestros días, Latinoamérica continúa siendo el principal destino de los flujos de la IED en el exterior, aglutinando un tercio del volumen total de transacciones, junto con las inversiones realizadas en los nuevos estados miembros de la UE que representaron un 20% del total. Sin embargo, la tendencia actual hace que el peso relativo al conjunto de activos exteriores de IED destinados a Latinoamérica esté decayendo a favor de otras áreas geográficas, tales como los nuevos estados de la UE y los Estados Unidos.

## **B. La situación actual de la RSE en América Latina**

Pese al crecimiento económico sin paragón del que está siendo objeto la región latinoamericana, esta geografía sigue enfrentándose a grandes retos sociales. Los índices de desigualdad social de los países que la integran figuran entre los más altos del mundo. Sus sistemas de bienestar presentan grandes carencias y sus sistemas institucionales son frágiles y están debilitados.

Con la finalidad de paliar esta situación, la XVII Cumbre Iberoamericana que se celebró en Santiago de Chile en noviembre de 2007<sup>28</sup>, puso sobre la mesa la necesidad de promover un nuevo pacto para el desarrollo económico y social de la región. Las conclusiones del encuentro decretaron la necesidad de garantizar un crecimiento económico que promoviese el desarrollo humano sostenible y garantizase la capacidad del Estado para fomentar políticas y programas de apoyo. Para ello, se requería la colaboración y la incorporación por parte de las empresas de políticas corporativas de responsabilidad social que hicieran suyas una serie de postulados.

<sup>28</sup> Secretaría General Iberoamericana (SEGIB): [www.segib.org](http://www.segib.org), Iberchile: [www.iberchile.cl](http://www.iberchile.cl)

- Creación de unas condiciones de trabajo dignas en concordancia con lo estipulado en los pactos y convenios internacionales suscritos en la materia. Dentro de este nuevo marco normativo se debería formalizar el empleo y poner fin a la precariedad y al carácter informal de muchos segmentos laborales.
- Desarrollo de políticas y estrategias de fomento de la productividad en la región.
- Desarrollo de la coordinación de políticas sociales que promoviesen el acceso universal a los servicios sociales y a la mejora de la calidad de las prestaciones públicas y privadas, especialmente en los campos de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad y la protección social. Esta directriz se inscribe dentro del mandato de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducción de la pobreza, la desigualdad y el hambre.

Esta declaración de intereses, adoptada por los gobiernos latinoamericanos, y por las autoridades españolas, choca de primeras con la imagen que habitualmente tenemos de las empresas multinacionales instaladas en esta área. La actividad económica y comercial llevada a cabo en el territorio latinoamericano por las multinacionales españolas, o las de otras nacionalidades, no siempre ha sido percibida como agente de desarrollo local. En más de una ocasión, el impacto generado por las actividades empresariales en los tejidos sociales, económicos o medioambientales locales han originado conflictos sociales. Esta tensión ha incrementado la exigencia por parte de la sociedad civil local de que las empresas que operan en su territorio actúen siguiendo los criterios de la responsabilidad social. Sin embargo, antes de llegar a este punto de inflexión, la RSE ya tenía un largo recorrido en Latinoamérica.

### **C. Evolución de la RSE en América Latina**

La responsabilidad social empresarial surgió en América Latina en una época de grandes cambios sociales, en la década de los 80. El surgimiento de la sociedad civil, la creciente actividad de la acción estatal y la necesidad de que productos y servicios latinoamericanos accedieran al mercado internacional desempeñaron un papel vital en el proceso de transformación del papel jugado por la empresa en la sociedad.

En sus inicios, la “filantropía” tuvo una fuerte incidencia en el desarrollo de la RSE, la cual fue impulsada, voluntariamente, por las empresas a través de la entrega de donaciones, (tanto financieras como no financieras), destinadas a obras sociales y a instituciones de beneficencia. En el período previo a la década de los noventa, la RSE no se había integrado todavía en la estratégica de la empresa, ni se había impulsado aún la creación de un marco formal propio. La RSE desarrollada en esa época fue promovida por fundaciones, en especial las de carácter corporativo, y tenía una connotación de responsabilidad social interna con sus empleados. La consideración ulterior de la RSE en tanto que elemento estratégico de la organización fue propiciada por tres factores:

- La presencia local de multinacionales con altos estándares en la materia. Ello provocó que las empresas nacionales tuvieran que incorporar elementos de sostenibilidad para poder competir con ellas.
- La existencia en la región de casos emblemáticos de empresas nacionales que sufrieron las consecuencias de no actuar de manera socialmente responsable, sufriendo grandes reveses en su reputación y en sus marcas, con las consecuentes repercusiones financieras que ello ocasionó en sus acciones.
- La promoción de la RSE, de sus prácticas y de sus beneficios por parte de promotores regionales y locales.

La consecuencia de este cúmulo de circunstancias ha llevado a que en la actualidad la RSE ya no ocupe un lugar tan periférico en la agenda de las organizaciones empresariales, ni de las oenegés, de los medios de comunicación u otras organizaciones. En su conjunto, la mayoría de estos agentes ya ha iniciado políticas de desarrollo y de seguimiento de los impactos generados por sus acciones. Si hubiera que definir las tendencias actuales de la responsabilidad social empresarial existentes en América Latina<sup>29</sup>, éstas serían las siguientes:

- Debilidad de la actividad del sector privado. La mayor parte del trabajo en este ámbito se realiza a través de asociaciones empresariales.
- Implicación de los gobiernos y política de fomento de la RSE relativamente bajas y no integradas en el diseño de las acciones para el desarrollo. Es importante destacar el peso que tienen los organismos internacionales en la ejecución de esta materia, en este ámbito regional.
- Inexistencia de difusión y sensibilización de las prácticas asociadas a la RSE. Los medios de comunicación no les dan la cobertura que se les otorga en otras regiones, y la incorporación en los currícula universitarios continúa siendo excepcional.
- Finalmente, cabe destacar que las oenegés que trabajan de manera independiente en este campo son minoritarias, y por tanto menos activas que las financiadas por asociaciones empresariales.

#### **D. Políticas de RSE desarrolladas por las empresas españolas en América Latina**

En este contexto de evolución de la RSE en Latinoamérica se enmarca la transformación de la estrategia de RSE desarrollada por las empresas españolas en ese territorio.

---

<sup>29</sup> HASLAM, A. (2004) "Psychology in Organizations: The Social Identity Approach", SAGE Publications Ltd

En una primera fase, hasta hace escasos años, la mayoría de las organizaciones empresariales españolas asentadas en América Latina ejecutaban una política de responsabilidad social nacida del enfoque tradicional de los “stakeholders”, y que continuaba muy vinculada a la filantropía y a las políticas de cooperación al desarrollo. Este escenario generó una serie de impactos, tanto en las comunidades locales como en las propias organizaciones transnacionales, que han sido pormenorizadamente estudiados en los informes realizados por dos entidades de reconocido prestigio académico.

1. *Informe de conclusiones. “Valoración de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina, 2010”, realizado por el Observatorio de RSC.*<sup>30</sup>
2. *Informe “La RSE de la Empresa española en América Latina. Una mirada al Patronato de la Fundación Carolina”. Fernando Casado e Isabel Roser.*<sup>31</sup>

### 1. *Análisis de los impactos creados por la antigua estrategia la RSE aplicada por las empresas españolas*

Del análisis de ambos informes resulta un interesante estudio sobre las fortalezas y las debilidades de las políticas de RSE desarrolladas por las empresas españolas en su actuación en América Latina.

Entre las conclusiones de las investigaciones realizadas destaca, sobremanera, la afirmación de que las empresas españolas no son valoradas como líderes en temas de responsabilidad social. Si bien se identifica a España como un país avanzado en temas de responsabilidad social organizativa, y se percibe como sincero el compromiso asumido por sus empresas con para la responsabilidad social, su ejecución se considera incipiente, y más ligada a la filantropía y al asistencialismo, que a los enfoques de RSE que se aplican desde el “core business” de la organización. A ello, se suma la percepción de que las empresas siguen un “doble estándar” en su comportamiento social y ambiental, que se ve acentuado por la existencia

<sup>30</sup> Ver Anexo I. El informe recoge los principales hallazgos de la investigación realizada en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú sobre la percepción y la valoración que la sociedad civil tiene de la responsabilidad social llevada a cabo por las empresas españolas en estos países durante el año 2010. La metodología del informe ha consistido en una macro encuesta telefónica y entrevistas personales con diferentes agentes clave de la sociedad civil: empresa, ONG, académicos, periodistas, consumidores, sindicatos y administración pública.

<sup>31</sup> CASADO, F. y ROSER, C. (2009). “La RSE de la empresa española en América Latina”, Documento de trabajo n.34, Fundación Carolina. La investigación realizada a lo largo del año 2007 (datos 2005-2006) está centrada, fundamentalmente, en las empresas privadas que forman parte del Patronato de la Fundación Carolina. Forman parte del Patronato: Abengoa, Abertis, ACS, Agbar, Altadis, Barceló Corporación Empresarial, BBVA, CECA, El Corte Inglés, Endesa, Gas Natural, FCC, Grupo Planeta, Iberdrola, Iberia, ICO, Inditex, Mapfre, Media Planning Group, Prisa, Repsol YPF, Sacyr y Vallehermoso, Santander, Telefónica y Unión Fenosa.

ocasional de conflictos puntuales entre las organizaciones empresariales y los gobiernos locales.

Por otra parte, los mencionados informes subrayan la importancia de que las empresas españolas mejoren su actuación en las áreas relativas a la protección de los derechos de los consumidores, siendo éste un aspecto relevante para su imagen. Por esta razón, si las empresas españolas quieren ser consideradas como socialmente responsables tienen que realizar notables esfuerzos para asegurar la participación de sus trabajadores en determinados ámbitos de la gestión empresarial e incorporar en el desarrollo de la misma sus derechos fundamentales. En este punto, cabría señalar que la percepción de las organizaciones empresariales españolas y su estrategia de RSE varían significativamente, según los países latinoamericanos. De manera intuitiva, podría deducirse que su imagen es menos valorada en aquellos países donde se han producido recientemente conflictos entre el Estado o la sociedad y alguna empresa, como es el caso de Chile o Argentina.

Sin embargo, y pese a mostrar un escenario un tanto negativo, de los resultados de las encuestas se desprende que las empresas españolas juegan un papel significativo en el marco socio-económico latinoamericano. Bien sea porque atesoran componentes muy altos de sensibilidad ciudadana, como por ejemplo, los servicios financieros de acceso al crédito que tienen un alto impacto en el día a día de los ciudadanos latinoamericanos, bien, porque simplemente se ha generado una expectativa social mayor hacia ellas, por parte de la ciudadanía, producto de los vínculos histórico-culturales. En cualquier caso, se espera que la empresa española se involucre más y mejor en el desarrollo social de la región. Esta necesidad de mayor implicación es importante en la medida en la que las empresas españolas son percibidas por las comunidades locales como un conjunto integral y no como entidades separadas. La marca- empresa española se proyecta como una imagen que integra todas las participaciones de las empresas españolas en América Latina. La representación constituida de esta imagen-país no debe ser obviada. Cuando una empresa española no es percibida positivamente, a diferencia de lo que ocurre con las empresas de otros países, se emiten juicios de valor sobre el conjunto de las empresas españolas y no sobre la empresa en sí. Por lo tanto, es preciso ser conscientes de las oportunidades y de los riesgos que puede engendrar esta percepción global.

## 2. *Propuestas de mejoras derivadas del análisis de la antigua estrategia de RSE*

Tras los exhaustivos análisis de las realidades existentes, los informes concluyen con una serie de acciones y de recomendaciones de mejora que aportan elementos de interés para la implantación de un nuevo marco de RSE.

De los resultados de las investigaciones mencionadas se desprende que la sociedad civil latinoamericana espera de las empresas españolas que éstas se comprometan con las comunidades con las que interactúan con algo más sostenible que sus aportaciones financieras, iniciativas sociales o proyectos filantrópicos. Su discurso se articula alrededor de la idea de que para contribuir al desarrollo de los países receptores de inversiones, las entidades empresariales deben ser socialmente responsables. Para que esta responsabilidad repercuta de manera positiva en su imagen global es esencial que el público esté informado de sus estrategias de RSE y de cómo éstas se traducen en políticas y en procedimientos generadores de resultados medibles mediante indicadores evaluables. La percepción global de la sociedad de esta región es que existen tres líneas factibles de mejora:

- Una mayor inversión de las empresas en la promoción y la protección de los derechos humanos, en general, y de los consumidores y sus trabajadores, en particular.
- Una atención especial al cuidado del medio ambiente y a la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias.
- Un incremento de los niveles de consulta con los “stakeholders”, incluyendo no sólo a gobiernos y organismos internacionales, sino también a sindicatos, asociaciones de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil interesadas en el desarrollo de nuevas estrategias de RSE.

El desarrollo de una estrategia de RSE de carácter filantrópico-caritativo y que fue clave en el año 2005 para revertir la imagen negativa de las empresas españolas sigue resultando necesario, aunque no suficiente. Por esta razón, es necesario que las empresas españolas que estén bien posicionadas para responder a las demandas de la nueva realidad latinoamericana reformulen su modelo de responsabilidad social. Una nueva visión, un nuevo liderazgo que integre buenas prácticas de gobierno y que optimice el valor de las inversiones maximizando a su vez las externalidades positivas parece deseable.

Este enfoque solamente resulta factible en la medida en la que las empresas no obvian las expectativas de los stakeholders con los que interactúan. A la hora de repensar un nuevo guion parece interesante pararse a reflexionar sobre tres cuestiones de base.

- En primer lugar, es preciso interrogarse sobre la naturaleza de la RSE que la región requiere, así como sobre la actitud que deberían adoptar las empresas españolas a la hora de promoverla.
- Por otra parte, cabe reflexionar sobre la idoneidad de las herramientas elegidas para diseñar estrategias innovadoras. Éstas han de responder al conjunto de necesidades de los actores implicados y contar con la legitimidad imprescindible para asegurar la operatividad de las medidas adoptadas.



- Finalmente, pero no por ello menos importante, es necesario hacerse la pregunta que da lugar a este trabajo de investigación: **¿En qué medida este nuevo enfoque de la responsabilidad social empresarial puede ayudar a la internacionalización de las empresas españolas?**

## **IV. EL NUEVO ENFOQUE DE LA RSE Y SU DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

Siguiendo la máxima de que los nuevos desafíos requieren de nuevas respuestas, la existencia de nuevos retos implica nuevos enfoques. Tal y como sentenció el presidente Franklin Roosevelt “*Los hombres no son prisioneros del destino, sino sólo prisioneros de sus propias mentes*”. Por ello, en un mundo en constante cambio, en el que las certezas del ayer son las incógnitas del mañana, el nuevo escenario de inteligencia económica y comercial que se está configurando requiere de un nuevo paradigma de RSE si se desea que esta visión empresarial siga consolidando su influencia, dentro y fuera, de las organizaciones empresariales.

En la medida en la que se apuesta por un papel activo de la RSE en la internacionalización de las empresas españolas en América Latina es importante no perder de vista que el nuevo enfoque debe promover, de forma reiterada, a lo largo de los distintos eslabones de la cadena de valor, no sólo la excelencia en materia social, sino también la estabilidad del empleo y los salarios, y el incremento de la competitividad y la productividad. Para alcanzar estos objetivos la única vía factible es el incremento de la inversión en tecnología, a través de la capacitación y la formación de los trabajadores, y la mejora de las condiciones laborales. Por otra parte, la promoción de las políticas de selección de proveedores y de clientes, el incremento de las ayudas financieras para la adquisición de nuevas tecnologías, tanto directas como indirectas, y la implantación de normas de calidad en los procesos productivos son elementos determinantes para el correcto funcionamiento de un nuevo modelo de RSE integrado.

De este modo, aplicando estas mejoras se deja atrás un modelo de organización empresarial en el que la RSE juega un papel residual para adoptar un modelo de gestión basado en un nuevo concepto de “stakeholders”.

### **A. Fundamentos de la nueva estrategia de RSE**

El nuevo enfoque de los “stakeholders” se centra en la necesidad de permanecer a la escucha de todos los agentes con los que se relaciona la empresa, tales como trabajadores, proveedores, clientes, sociedad civil, gobiernos, etc. La em-

presa en tanto que parte de la sociedad tiene una gran influencia para generar externalidades hacia ella. Por esta razón, las compañías tienen suficientes incentivos para integrar a los diferentes agentes sociales con los que interactúan, ya sea directa como indirectamente, en la definición y en el diseño de sus estrategias de desarrollo de negocio. De lo que se trata es de alinear las preocupaciones y expectativas de los “stakeholders” con el desempeño real de la empresa y hacerlo comunicando públicamente el grado de cumplimiento de las acciones.

En el marco de este nuevo planteamiento, la creación de valor se dirige no solamente a los accionistas, sino también a otros grupos de interés. La política de RSE debe implantarse transversalmente en la toda la organización, implementándose desde la cadena de valor, y afectando a todas las áreas de actividad de la empresa, aunque su estrategia deba de ser desarrollada únicamente desde su “core business”. Se refuerza, así, la aceptación de la RSE como herramienta de transformación del modelo organizativo. Ello implica que para ser efectiva, la RSE debe de estar completamente integrada en los distintos niveles de la organización: desde su inclusión en los valores de la organización y en las políticas de RR.HH, pasando por su implantación en la cadena de aprovisionamiento, hasta su presencia en las relaciones con los clientes, las comunidades locales, los gobiernos y el medio ambiente. Pero todo ello no serviría de nada si se obviase influir un modelo de gestión responsable en la organización.

Solamente desde este último enfoque es posible crear un novedoso marco de actuación que permita encarar los nuevos retos sociales y medioambientales y desarrollar un modelo de gestión que articule las expectativas de los distintos grupos de interés concurrentes a la actividad empresarial.

## **B. Papel jugado por las empresas españolas en el nuevo enfoque de RSE**

### *1. Incorporación de las herramientas clásicas de la RSE*

Es evidente que entre los elementos de la nueva estrategia de RSE las empresas deberán incorporar los principios básicos sobre los que han cimentado su anterior modelo de responsabilidad social. De entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Asunción de los compromisos internacionales como principios fundamentales.
- Alineamiento de la actuación de la empresa con los principios de ética empresarial y social, cumpliendo con la legislación nacional y local, pero ampliando la esfera de las obligaciones ante situaciones de regulaciones laxas o de débil institucionalidad.
- Inaplicación de estándares distintos en operaciones similares pero desarrolladas en distintas geografías (España y América Latina, por ejemplo).

Esta disparidad de criterios es uno de los elementos que más fuertemente erosiona la imagen de las empresas españolas en América Latina.

- Desarrollo de mecanismos de detección eficaz, en cualquier eslabón de la cadena de valor de la organización, y de violaciones de los estándares asumidos por las empresas multinacionales.
- Desarrollo, mejora y transparencia de las estrategias de comunicación de la política de RSE, incluyendo los documentos de seguimiento.

No obstante, en el nuevo escenario que se está perfilando en América Latina, más allá de la necesidad de incorporar estas líneas directrices de actuación, el desafío de conducir a las empresas españolas hacia un nuevo liderazgo basado en la creación de valor y en un posicionamiento exitoso de la marca nacional requiere de nuevas herramientas.

Para la labor de investigación que nos hemos propuesto realizar resulta interesante analizar una serie de herramientas<sup>32</sup> cuyo objetivo es servir de guía a aquellas empresas españolas que a través de su política de responsabilidad social desean promover el liderazgo en la excelencia social y económica en América Latina creando un triple impacto: el impacto que provocará en su propia organización; el impacto que generará en sus distintos “stakeholders”, y finalmente el impacto que resultará en la marca España.

Sin embargo, la proposición de nuevas herramientas requiere del análisis previo de los instrumentos utilizados hasta la fecha afín de optimizar y mejorar los recursos disponibles y dibujar un marco futuro más eficiente. Por esta razón antes de centrarnos en las recomendaciones a desarrollar en las distintas áreas de las organizaciones estudiaremos el impacto actual generado por la RSE.

## 2. *Proposición de un nuevo marco de trabajo y de nuevas herramientas para la creación de un nuevo modelo de RSE*

Metodológicamente utilizaremos el conjunto de las empresas que conforman el Patronato de la Fundación Carolina como muestra representativa de la situación actual de la RSE en América Latina. El análisis abarca el estudio de la situación actual de la huella producida por la RSE en las diversas áreas de las organizaciones contempladas, y en base a las conclusiones extraídas para cada una de ellas, expondremos distintas recomendaciones de mejora. Las áreas objeto de análisis son las siguientes:

<sup>32</sup> CASADO, F. y ROSER. C. (2009) (Ibid). Forman parte del Patronato: Abengoa, Abertis, ACS, Agbar, Altadis, Barceló Corporación Empresarial, BBVA, CECA, El Corte Inglés, Endesa, Gas Natural, FCC, Grupo Planeta, Iberdrola, Iberia, ICO, Inditex, Mapfre, Media Planning Group, Prisa, Repsol YPF, Sacyr y Vallehermoso, Santander, Telefónica y Unión Fenosa.

- Estructura de la RSE dentro del organigrama de la empresa.
- Posicionamiento ético.
- Gestión interna de la empresa.
- Herramientas.
- Inversión social.
- Presupuesto y contabilidad social.
- Informes sociales.
- Impacto gubernamental.

## **I. Estructura de la RSE dentro del organigrama de la empresa**

### *Situación actual*

- Todas las empresas que forman parte del Patronato de la Fundación Carolina cuentan con un departamento de RSE o un responsable directo que se encarga de estos aspectos.
- La percepción y catalogación de la RSE difiere significativamente de unas empresas a otras: tanto en lo referente a su catalogación en el organigrama de la empresa, como a su apelación y a las funciones encomendadas.
- Los responsables de RSE suelen depender del departamento de Comunicación y, tanto para el desarrollo de sus actuaciones como a nivel de presupuestación, suelen requerir el apoyo de otros departamentos, como el de Recursos Humanos, Medio Ambiente o Calidad.
- Pocos responsables de RSE tienen acceso directo al Consejo de Administración; habitualmente suelen ser representados por sus directores. A veces el proceso puede crear controversias.
- Algunas empresas han empezado a crear comisiones mixtas para promover e implantar ciertas áreas de responsabilidad social. Estas comisiones se consideran esenciales para que la RSE sea integral y posteriormente pueda ser incorporada con éxito.

### *Recomendaciones*

- Posicionar la división de RSE de manera que tenga acceso directo a la alta Dirección y a la Presidencia.
- Crear una comisión mixta interna, con los directores de áreas, y una comisión mixta externa, con los principales agentes de interés, para debatir la transversalidad de las políticas de RSE diseñadas.

- Asegurarse de que tanto los responsables de temas sociales en América Latina como los agentes de interés locales de la región tengan representación en las comisiones mixtas.

## II. Posicionamiento ético

### *Situación actual*

- Las empresas del Patronato de la Fundación Carolina están incorporando cada vez más valores sociales en su visión y misión, a la vez que utilizando códigos éticos para posicionar su estrategia de responsabilidad social. La tendencia actual es la de evolucionar desde una fase inicial a una más avanzada de elaboración de códigos o memorias de responsabilidad, en cuya elaboración hayan participado algunos de los agentes sociales o “stakeholders”. El objetivo de codificar esta estrategia es la de aplicarla a toda la cadena de valor de la organización. Un 72% de las empresas del Patronato ha establecido códigos éticos internos en España, y el 48% los está aplicando a sus cadenas de valor, entre sus proveedores y distribuidores. El 72% de las empresas del Patronato ha ejecutado estos códigos éticos en América Latina, y el 36% lo está haciendo en sus cadenas de valor, con proveedores y distribuidores.
- Los códigos éticos han pasado a ser un aspecto estratégico de la RSE, y son utilizados por las empresas para comunicar sus valores y su política de responsabilidad, tanto externamente, a la sociedad, como internamente, a sus trabajadores. Un 72% de las empresas del Patronato ha elaborado códigos éticos internos, y el 48% los está aplicando a sus cadenas de valor, a sus proveedores y a sus distribuidores.
- Una de las principales dificultades encontradas es identificar una metodología para que estos códigos pueden ser evaluados externamente y garantizar que su aplicación y ejecución se cumplen en todos los procesos de la empresa.
- Existe el riesgo de que los códigos no sean incorporados por los trabajadores si son generados de manera unilateral por una división; si no tienen el apoyo del presidente o consejero delegado; si no integran a los agentes sociales externos, o si no se promueven a través de campañas de sensibilización y de formación.
- La necesidad de aplicar códigos éticos en América Latina es mayor que en otras geografías debido a las carencias existentes a la hora de garantizar una legislación laboral eficiente, a la importancia del carácter informal del mercado de trabajo y a la brecha social imperante. En la región no basta con aplicar los códigos éticos a los proveedores directos puesto que las frecuentes prácticas de subcontratación y el carácter informal del mercado laboral favorece la subcontratación por parte de las empresas proveedoras de otras empresas que no cumplen con la normativa mínima laboral aplicable en Europa.

- Aunque en menor medida, algunas empresas ya han comenzado a aplicar códigos éticos a sus cadenas de proveedores y distribuidores, a la vez que intentan promover los valores de la responsabilidad social a través de sus cadenas de valor. En total, el 48% de las empresas ha redactado códigos éticos para sus proveedores y distribuidores, y un 36% los está aplicando en América Latina.

### *Recomendaciones*

- Asegurar que la visión y misión de la empresa incorporen aspectos sociales y medioambientales coherentes con los principios de la RSE y recojan la opinión de los agentes de interés, o “stakeholders”, externos de la empresa.
- Elaborar códigos éticos que consideren todos los aspectos relacionados con los trabajadores, tanto en España como en América Latina, y que se apliquen a la relación entre la empresa y su cadena de valor.
- Organizar cursos de formación entre los trabajadores y agentes de interés de la empresa para que entiendan los códigos éticos y los asuman como propios.
- Promover los códigos éticos entre los proveedores y distribuidores de la organización empresarial, e instar a que se apliquen en los países de la región donde operan, así como en las subcontrataciones que realizan los propios proveedores.

## **III. Gestión interna de la empresa**

### *Situación actual*

- Los sistemas de gestión de temas sociales han demostrado ser útiles para lograr una mayor comprensión y ordenación de estos aspectos dentro de la empresa, aunque suelen utilizarse más por razones reputacionales que por razones de inversión social.
- Actualmente existen demasiadas herramientas orientadas a gestionar aspectos sociales. Para que realmente sean tomadas en consideración es necesario que se impongan estándares de homogenización entre ellas.

### *Recomendaciones*

- Crear un sistema de gestión social orientado a formular una estrategia de RSE transversal a todas las actividades de la empresa.
- Valorar el diseño de productos y servicios de la empresa considerando la generación de valor social, medioambiental y económico.

- Promover buenas prácticas en el proceso de compra y contratación a proveedores en América Latina, aplicando los códigos éticos a toda la cadena de valor de la empresa.
- Definir una política laboral que fomente la formación y capacitación de los empleados, respetuosa con el asociacionismo laboral y que promueva la equidad de género en todos los eslabones empresariales.
- Trazar una política de aceptación y promoción de los derechos humanos y definir y ejecutar mecanismos de anticorrupción en todas las operaciones de las empresas, extensible a toda la cadena de proveedores y de distribuidores.

#### **IV. Herramientas**

##### *Situación actual*

- Las herramientas de RSE son necesarias para mejorar la gestión de los aspectos sociales de la empresa, aunque su proliferación ha generado una gran variedad de opciones que frecuentemente suelen solaparse y duplicarse.
- Las empresas españolas, y en especial las empresas del Patronato, han sido abanderadas en la utilización de herramientas RSE y, actualmente, las están ejecutando, a nivel internacional, muy activamente. La adhesión al Pacto Mundial por parte de las empresas ha sido significativa: a finales de 2007, el 72% de las empresas del Patronato de la Fundación Carolina, estaba adherido al Pacto. El compromiso asumido ha sido tomada en serio por las empresas y ninguna de ellas ha sido excluida del Pacto por no presentar informes de progreso. La utilización de la metodología GRI (Global Reporting Initiative) en los informes sociales está teniendo una amplia aceptación (64% de las empresas del Patronato). La tendencia que parece estar ganando fuerza es la elaboración de una metodología GRI de carácter sectorial que permite adaptar los indicadores a las características específicas de cada área. Por otro lado, el 24% de las empresas del Patronato está en el FTSE4GOOD y un 40% en el Dow Jones (14 de las 17 empresas españolas aceptadas son miembros del Patronato).
- Según datos de 2006, recopilados en 2007, las herramientas más utilizadas por esas empresas son la adhesión al Pacto Mundial y la aplicación del modelo GRI en los informes sociales de las empresas. El 72% de ellas se ha adherido al Pacto Mundial y un 64% utiliza el GRI para sus informes sociales.
- Varias organizaciones empresariales hicieron esfuerzos de mejora en distintas áreas de la RSE con el objeto de poder cotizar en los índices FTSE-4GOOD (un 24%) y en el Dow Jones (un 40%). En septiembre de 2007,



26 empresas fueron retiradas del FTSE4GOOD por no cumplir criterios de sostenibilidad medioambiental, no respetar criterios de derechos humanos ni garantizar derechos laborales, y cometer infracciones en temas de corrupción. Ninguna de ellas era española. De las 318 empresas seleccionadas para el índice Dow Jones en 2006, 17 fueron españolas, de las cuales 14 pertenecen al Patronato de la Fundación.

- Los sistemas de gestión EMAS, ISO14000, AA1000, OSHA18001 y SA8000 son utilizados en algunos centros productivos de las empresas. Por lo general, el EMAS es más utilizado en los centros de España (20% versus un 12% en América Latina); la ISO14000 también más en España que en América Latina (56%); y la AA1000, la SA8000 y la OSHA18001 son más populares en América Latina.
- Algunas empresas citan la Convención de los Derechos del Niño (12%), y se suscriben a las Directrices de la OCDE sobre multinacionales (un 20%) y a los principios de la PACI anticorrupción (un 4%). En referencia al primer aspecto, cabrá ver que aceptación tiene entre las empresas la nueva estrategia de RSC lanzada, en el 2012, por Unicef: los Derechos del Niño y los Principios Empresariales<sup>33</sup>.

### *Recomendaciones*

- Integrar las herramientas utilizadas en un sistema de gestión que evite las duplicidades y que sistematice los procesos de información.
- Aplicar los estándares y sistemas de gestión a toda la cadena de valor de la empresa.
- Crear herramientas más homogéneas, que puedan incluir e integrar la cuantificación de intangibles y el beneficio social en la triple línea de resultados.
- Definir indicadores sociales, económicos y medioambientales útiles, que reflejen la actividad y el progreso de la empresa en estos ámbitos.

## **V. Inversión social**

### *Situación actual*

- La inversión social se está incrementando notablemente en todos los sectores y experimentando una tendencia evolutiva que abarca desde aportaciones filantrópicas a inversiones más estratégicas vinculadas a la cadena de valor.

<sup>33</sup> [www.unicef.org/.../Derechos-del-nino-y-principios-empresariales.pdf](http://www.unicef.org/.../Derechos-del-nino-y-principios-empresariales.pdf)

- La necesidad de garantizar un comportamiento ético en la cadena de valor de las empresas instaladas en América Latina es cada vez más apremiante. Tal y como se refleja en el estudio realizado por Fernando Carrillo sobre la democracia en la región y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>34</sup>, los escasos mecanismos existentes, en esta geografía, para exigir el cumplimiento de las normas internacionales laborales ponen en evidencia las carencias que existen y que impiden garantizar el efectivo cumplimiento de dichos derechos. En realidad, esta falta de exigibilidad se puede apreciar en la subordinación del poder judicial al poder ejecutivo, en la escasez de medios para asegurar la protección de los derechos humanos básicos, en la insuficiente especialización normativa y en la carencia de recursos que impide el desarrollo de prácticas reguladoras tales como las inspecciones laborales o el cumplimiento de la legislación vigente con la consecuente debilidad institucional que ello acarrea.

### *Recomendaciones*

- Promover inversiones sociales para fortalecer el desarrollo y la cohesión social de la región.
- Reducir la política de subcontratación de las empresas con sus proveedores y distribuidores.
- Fomentar las inversiones a través de una estrategia- marco que contribuya a propulsar los planes vigentes de erradicación de la pobreza en la región, evolucionando de una filantropía corporativa a una estrategia que promueva el desarrollo integral de las inversiones.
- Fomentar sinergias entre las estrategias de RSE de las empresas y las políticas de cooperación del Gobierno español y de los gobiernos autonómicos que están invirtiendo en la región.
- Crear alianzas público-privadas con los gobiernos de América Latina con el fin de fomentar sinergias orientadas a promover el desarrollo social, erradicar la pobreza y reducir la desigualdad.

## **VI. Presupuesto y contabilidad social**

### *Situación actual*

- Existe cierta confusión en la definición de los presupuestos sociales debido principalmente a que parte de sus actividades son financiadas y gestionadas por diferentes departamentos (Calidad, Seguridad, Medio Ambiente,

---

<sup>34</sup> F. Carrillo (2001), Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. pp 135-170

Recursos Humanos o Comunicación), y a que la diferencia en las definiciones entre la RSE interna y la externa todavía no está bien delimitada. Las comisiones mixtas resultan esenciales para solventar estos aspectos.

- La gran mayoría de las empresas del Patronato no tiene un presupuesto determinado para gestionar los temas sociales, o dispone de un presupuesto limitado que no abarca todas las áreas que son de su competencia.
- Suele generarse cierta confusión, y en algunos casos rivalidad, entre las partidas asignadas a la acción social, en muchos casos gestionadas a través de sus fundaciones, y a las partidas asignadas a la gestión social interna.
- Por lo general, los responsables de RSE afirman que les cuesta identificar con exactitud los costes de gestión social y las partidas deberían incluir en sus presupuestos.
- Frecuentemente, la visión y los objetivos de la responsabilidad social suelen estar muy por encima de la asignación presupuestaria, y en muchos casos, no hay una vinculación directa entre los objetivos, el plan de acción y el presupuesto disponible.
- En América Latina existen tres tipos de escenarios en relación con el presupuesto social y la sede central: las empresas que no disponen de presupuesto para definir líneas estratégicas globales, las que disponen de presupuesto limitado para proponer orientaciones estratégicas, y las que disponen de presupuesto global y marcan la estrategia desde la sede central.
- El presupuesto de los departamentos de RSE de las sucursales implantadas en América Latina suele estar descentralizado, y aunque esta situación aporta ciertas ventajas en relación con la flexibilidad local y la identificación de prioridades, también genera problemas a la hora de enmarcar las actividades en una estrategia global.
- De nuevo, en América Latina no existe una política pública bien definida de las áreas prioritarias en la estrategia de RSE. Las inversiones sociales dependen en exceso de la voluntariedad del coordinador. No existe un marco lógico, ni suele seguirse una estrategia de inversión social coherente con las inversiones que se realizan, ni con los programas que se desarrollan.

### *Recomendaciones*

- Asignar un presupuesto a la estrategia de responsabilidad social de la empresa, valorando las diferencias entre distintos departamentos, y aprobarlo a través de la comisión mixta interna.

- Coordinar los presupuestos sociales de los países en América Latina a través de un marco estratégico en concordancia con los objetivos globales de la empresa en materia de RSE.

## VII. Informes sociales

### *Situación actual*

- Necesidad de crear mecanismos para garantizar procesos de mejora continua y de evaluación a través de los propios grupos de interés.
- Las empresas españolas, y en especial las del Patronato, están empezando a liderar el desarrollo de informes sociales a nivel mundial, y uno de cada cuatro informes sociales presentados en Europa son de empresas españolas. El 68% de las empresas del Patronato ha realizado informes sociales, de los cuales el 82% es verificado externamente.

### *A nivel de corrupción:*

La lucha contra la corrupción no figura entre las principales áreas de interés de los departamentos de RSE de las empresas españolas instaladas en América Latina. Ello es el reflejo, sin lugar a dudas, de la realidad socio-política de la región. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar en este apartado los resultados aportados por el Informe sobre Corrupción de la Fundación Ecología y Desarrollo<sup>35</sup>, realizado en el año 2007.

- Dicho informe detectó que de las empresas del IBEX-35 un 57% tiene una política definida sobre soborno y corrupción, el 37% imparte formación sobre sus códigos, y el 49% tiene previstos mecanismos de denuncia anónima, que garantizan la confidencialidad del denunciante, para revelar irregularidades. Asimismo, este informe permitió identificar algunos aspectos que recomiendan un impulso en la aplicación de prácticas contra la corrupción (Fundación Ecología y Desarrollo, 2007):
  - Ninguna multinacional española ha implantado un sistema anticorrupción acorde con las “mejores prácticas” internacionales en la materia.
  - Ninguna de dichas empresas figura entre las que se han comprometido a cumplir el programa corporativo anti-soborno promovido por el Foro de Davos.
  - De las 35 empresas del IBEX tan sólo 15 han elaborado un compromiso propio, aplicable a todas sus actividades, que prohíba la corrupción de forma genérica o el pago de comisiones, la oferta o aceptación de regalos más allá de un límite, o las contrapartidas indebidas.

<sup>35</sup> [www.ecodes.org/ecodes/publicaciones-rse](http://www.ecodes.org/ecodes/publicaciones-rse)

- Entre las 20 restantes, otras 15 todavía no tienen ninguna política propia y 5 tienen un compromiso muy vago. Por lo tanto, no llega ni a la mitad el número de empresas analizadas que tienen una clara política anticorrupción.
- Asimismo, de las 20 empresas que han formalizado su compromiso, tan sólo un 35% (7 empresas) declara impartir formación sobre sus códigos, sólo el 20% (4 empresas) garantiza la no represalia contra el denunciante y solamente un 35% declara hacer informes de seguimiento. Una mención aparte merece el establecimiento de mecanismos para la denuncia anónima de comportamientos sospechosos. En el caso de las empresas analizadas, el estudio ha identificado que el 48% de ellas tiene previstos mecanismos de denuncia, y un 32% realiza procesos de mejora continua para la prevención de la corrupción (24% en América Latina).

El conjunto de estas conclusiones permite esbozar el estado general de las políticas anticorrupción desarrolladas por las empresas. Algunas de estas organizaciones han desplegado iniciativas para combatir la corrupción, pero suelen ser una minoría. Precisamente éste es uno de los aspectos que mayor atención requiere afín de superar la fase embrionaria en la que se suelen encontrar las empresas en este ámbito de la RSE. Para ello es necesario fomentar planes de formación interna que sensibilicen a los trabajadores sobre la materia.

### *Recomendaciones*

- Realizar informes sociales anuales con participación de los agentes de interés reflejando las políticas de la empresa en materia de RSE y marcando objetivos concretos de mejora continua.
- Desarrollar informes sociales sobre las actividades en América Latina, detallando las iniciativas y resultados obtenidos a la hora de promover los derechos laborales, los derechos medioambientales y las prácticas concretas de anticorrupción.

## **VIII. Impacto gubernamental**

### *Situación actual*

Aunque el papel de los gobiernos en la promoción de la RSE no es un foco específico de este estudio, de los análisis realizados se interfiere una serie de propuestas sobre el papel que el sector público puede desempeñar en este campo.

- Por un lado, la participación activa del Estado, a través de empresas públicas, está siendo cada vez mejor considerada en la región latinoamericana, especialmente en los sectores vinculados con la energía y la provisión de

servicios básicos. Por otro lado, la sociedad está comenzando a demandar un mayor control de las operaciones empresariales, incluyendo el de las estrategias de RSE. Como es previsible, estas tendencias afectan de manera directa a los intereses de las empresas españolas en la región.

### *Recomendaciones*

- Sería una práctica muy conveniente para la sociedad latinoamericana, en general, y para las empresas españolas, en particular, que los gobiernos latinoamericanos se implicasen en el fomento de las diversas dimensiones de la RSE, incluyendo el diseño de sistemas de incentivos adecuados.
- En la medida en la que se recomienda a las empresas objeto del estudio que consulten con sus “stakeholders” el diseño de sus estrategias de RSE, sería igual de positivo que, a su vez, los gobiernos latinoamericanos se implicasen más activamente en el desarrollo de las diferentes dimensiones de la RSE. Algunas de las propuestas que generarían mayores externalidades positivas serían las de promover mecanismos cada vez más estrictos del control de la legalidad de las actuaciones empresariales, fortalecer las instituciones públicas de protección de los derechos de los consumidores y la ciudadanía, y diseñar políticas de fomento afines. En esta línea, también sería muy recomendable que los poderes públicos promoviesen la libre competencia en el mercado, evitando favorecer prácticas monopolísticas u oligopolísticas.
- En lo que concierne al gobierno español, se sugiere que éste, a su vez, adoptase políticas que más allá de fomentar la inversión de sus empresas nacionales en la región, ayudasen al desarrollo de las buenas prácticas de responsabilidad social por parte de éstas. La finalidad de este acompañamiento institucional sería el de mitigar las externalidades negativas provocadas en las comunidades locales y en el medioambiente por las organizaciones españolas, fortaleciendo de tal modo la reputación e imagen del Estado español en América Latina.

A tenor del estado del arte sobre el futuro papel que pueden desempeñar las políticas de RSE de las empresas españolas en su expansión en el sub-continente latinoamericano, pero también en otras latitudes, podemos concluir que:

- El marco de internacionalización de las empresas españolas incluye cada vez más los parámetros de sostenibilidad y responsabilidad social; una inclusión que implica tanto retos como posibilidades para las empresas.
- El aumento de la presión sobre el sector privado para que contribuya con su parte implica la necesidad de evaluar la cadena de valor de sus empresas y mejorar todas las operaciones, haciéndolas más responsables, más sostenibles y más transparentes.

- Además, los desafíos pueden conllevar posibilidades de innovación y mejora. Las empresas que se preparan para los retos futuros y que reconsideran su modelo de negocio y de expansión tendrán una ventaja competitiva y más oportunidades de generar beneficios.

En conclusión, la cuestión sobre la necesidad de que la RSE siga capitaneando los procesos de internacionalización de las empresas españolas ya tiene respuesta. Al igual que la incógnita sobre los instrumentos a utilizar para hacer que esta travesía llegue a buen puerto.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En un nuevo contexto geoestratégico en el que la diplomacia económica y la diplomacia comercial se perfilan como instrumentos de suma importancia, las empresas españolas deberían replantearse la visión que orienta su actividad empresarial así como sus estrategias de expansión e internacionalización. Los nuevos actores emergentes, al igual que las nuevas dinámicas globales, propugnan nuevos postulados empresariales encaminados a favorecer que las organizaciones empresariales asuman una mayor responsabilidad en el ejercicio de sus relaciones con los actores con los que interactúan.

En este nuevo marco internacional resulta esencial que las empresas españolas se posicionen como elementos generadores de valor, tanto económica como socialmente, y ejerzan su liderazgo desde una perspectiva de sostenibilidad, ejecutable en toda su cadena de valor, y escalable a todos sus procesos organizativos.

A lo largo de este estudio hemos tratado de desglosar y analizar la situación real de la RSE aplicada por las empresas españolas en sus procesos de internacionalización en América Latina así como el impacto que ha generado. Paralelamente, nos hemos atrevido a formular un catálogo de recomendaciones en la materia sobre mejoras a implementar en las distintas áreas de la empresa. De entre ellas podemos señalar las siguientes:

- Generar estrategias corporativas orientadas a maximizar el valor añadido de la empresa en la triple línea de resultados: económico, social y medioambiental.
- Considerar las prioridades y necesidades locales a la hora de definir la política de RSE para América Latina.
- Consensuar la estrategia con los agentes de interés locales (“stakeholders”) y enmarcarla dentro de los planes de desarrollo nacional del país.
- Generar una estrategia de RSE aplicable a toda la cadena de valor de la empresa, que se promueva a través de los proveedores y distribuidores, y sea transmitida a los agentes de interés de la región.



La implantación de estas directrices podría beneficiar enormemente a las empresas españolas que negocian en la región, dotándoles de una notable ventaja competitiva respecto a las compañías de otras nacionalidades. Esta superioridad se debería a que, dada la situación socioeconómica de la zona y las expectativas concretas de los "stakeholders" locales, existe no sólo una necesidad, sino también una oportunidad real de ejercer un liderazgo activo en la promoción de la excelencia social y empresarial.

Las organizaciones empresariales españolas, por razones históricas, pero también por su actuación e interacción a lo largo de las últimas décadas en el sub-continente latinoamericano se encuentran en una posición privilegiada para liderar este reto. Sin embargo, no deben olvidar que como notoriamente expresó el profesor Davis *"La sociedad concede legitimidad y poder a la empresa. Pero en el largo plazo, aquellos que no usan este poder de un modo que la sociedad considera responsable tienden a perderlo"*. Esta razón basta por sí sola para explicar porque las empresas deben gestionar sus modelos organizativos desde el nuevo enfoque de responsabilidad social empresarial.

Así, el gran desafío al que se enfrentan nuestras compañías a la hora de satisfacer las expectativas de la sociedad latinoamericana es, por un lado, generar valor, creando externalidades positivas y atendiendo a los requerimientos de los "stakeholders"; y por otro, integrar entre las líneas prioritarias de su actuación sus particulares intereses. Aquellos de optimizar y ampliar sus procesos de internacionalización, pero también los que están al servicio del proyecto "Marca España".

Más que nunca, la imagen de España en América Latina está indisolublemente ligada a la actuación de las empresas nacionales. Y como manifestó el estadista británico Winston Churchill

*"El precio de la grandeza es la responsabilidad."*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARJONA, C. (2011), “La RSE en el Gobierno Corporativo de las Sociedades del Ibex 35. Un análisis de transparencia”, ESADE, *Instituto de Innovación social* ESADE BUSINESS SCHOOL.

BLANCO, F. (2010), “Telefónica: El posicionamiento internacional como ventaja competitiva”. Especial: La internacionalización de la empresa española, N.º 19 *Nuestra Universidad Nebrija*.

BLANCHARD, K. (1990): El poder ético del directivo, *Grijalbo*.

BROWNE, J y NUTTALL. R. (2013), “Beyond corporate social responsibility: Integrated external engagement”, *Mc Kinsey & Company Publications*.

CALDERÓN, R. “Alianzas Estratégicas y la Responsabilidad Social Corporativa”, (en línea: <http://pensardenuuevo.org/alianzas-estrategicas-y-la-responsabilidad-social-corporativa/>).

CARRERAS, I. (2011), “¿Qué espera la sociedad de la empresa?”, Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial, Etnor, 6ª sesión.

CASADO, F. y ROSER. C. (2009). “La RSE de la empresa española en América Latina”, Documento de trabajo n.34, Fundación Carolina.

CLUB DE EXCELENCIA EN SOSTENIBILIDAD. (2011), “Estudio multisectorial sobre el estado de la Responsabilidad Corporativa de la gran empresa en España.”

COMISIÓN EUROPEA (2001), “Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la Responsabilidad Social de las empresas”, (en línea: <http://ongawa.org/wp/rscpymes/files/2011/10/Libro-verde.pdf>).

COMISIÓN EUROPEA. (2011), “A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social”. (En línea: [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=7010](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=7010)).

COMISIÓN EUROPEA. RSC en PYMES, Enterprise and Industry, (en línea: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/sme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/sme/index_en.htm)).

CORTINA, A. (2007), “La ética en las estrategias empresariales del siglo XXI”, *XXVII Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial (2006-2007)*, Etnor.

CORTINA, A. y CONILL, J. (2011), “Empresas y organizaciones cívicas: una interacción fecunda”, *XXVII Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial (2010-2011)*, Etnor.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE. (2006), “Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad”, (en línea: [http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851C1D-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/5426/G3\\_SP\\_RG\\_Final\\_with\\_cover1.pdf](http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/54851C1D-A980-4910-82F1-0BDE4BFA6608/5426/G3_SP_RG_Final_with_cover1.pdf)).

GÓMEZ, H. (2012), *Empresa internacionalizada y responsabilidad social. Un matrimonio convencido*, Madrid, ICEX.

GÓMEZ, J. (2011), “¿Por qué gestionar de manera responsable la cadena de suministro?”, *FalarSE*, (en línea: <http://www.falarse.com/iniciorsewp/?p=507&lang=es>).

HASLAM, A. (2004), “Psychology in Organizations: The Social Identity Approach”, *SAGE Publications Ltd*.

IGNASI, C. (2007), “La ética un factor de supervivencia para la empresa”, *XXVII Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial (2010-2011)*, Etnor.

IGNASI, C. (2007), “La ética un factor de supervivencia para la empresa”, *XXVII Seminario Permanente de Ética Económica y Empresarial (2010-2011)*, Etnor.

INTERMON OXFAM. (2013), “La empresa y los Derechos Humanos claves para una internalización responsable”, *Informe n.º 34*.

JENKINS, B; AKHALKATSI, A; ROBERTS, B. y GARDINER, A. (2007), “Business Linkages: Lessons, Opportunities and Challenges”. *International Business Leaders Forum, and the Kennedy School of Government, Universidad de Harvard*. (En línea: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report\\_16\\_BUSINESS%20LINKAGESFINAL.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_16_BUSINESS%20LINKAGESFINAL.pdf)).

LAFUENTE, A; VIÑUALES, V; PUEYO, R y LLARÍA, J. (2003), “Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas”. *Documento de trabajo 3/2003*. Fundación Alternativas.

MARÍN, O; GUILLÉN, M, y GRANDAL, M (2012), “La Internacionalización de la empresa española”, Círculo de empresarios. Universidad Wharton. University of Pennsylvania, *Anuario 2012*.

MORENO, A; URIARTE, L.M. y TOPA, G. (2010), “La Responsabilidad Social Empresarial. Oportunidades estratégicas, organizativas y de recursos humanos”.

MORENO, J.A (2006), “Empresas y organizaciones cívicas: una interacción fecunda”, *Seminario Liderazgo responsable y competitividad*, Etnor, 6.ª sesión.

NACIONES UNIDAS, (2004), “Guía del Pacto Mundial. Una forma práctica para implementar los nueve principios en la gestión empresarial”, (en línea: <http://www.pactoglobal.org.ar/userfiles/file/Guia%20del%20Pacto%20Global.pdf>).

NAVARRO, F y GARCÍA- MARZÁ, D. (2009), “La RSC, la cooperación y la internacionalización de la empresa española”, Fride. Desarrollo “En contexto”.

NAVARRO, F. (2012), *Responsabilidad social corporativa: teoría y práctica*, Madrid, ESIC.

NAVARRO, F. y GARCÍA-MARZÁ, D. (2009).” La RSC en el marco de la cooperación al desarrollo y la internacionalización de la empresa española en países de renta media y rehabilitación postbélica”, Fundación Luis Vives, (en línea: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/11/articulos/36965/index.html>).

NOYA, J. *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Madrid, 2007, Tecnos.

NOYA, J. *La nueva imagen de España*, Madrid, 2007, Tecnos.

OCDE. (2011). “Directivas de la OCDE para empresas multinacionales”, (en línea: [http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en\\_2649\\_34889\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html)).

OEME. (2012), “Retos en la internacionalización de las marcas españolas”, *Tercer informe del Observatorio de la Empresa Multinacional Española*.

OMAL, Observatorio de Multinacionales Españolas en América Latina, realiza seguimiento a las inversiones de las multinacionales del Estado español en Latinoamérica. (En línea: <http://www.omal.info>).

OXFAM (2013), “La empresa española y los derechos humanos. Claves para una internacionalización responsable”. (En línea: [http://www.cadenaser.com/actualidad/audios/hoy-hoy-00-10-00-25-2013/csrsrpor/20130125csrsr\\_10/Aes/](http://www.cadenaser.com/actualidad/audios/hoy-hoy-00-10-00-25-2013/csrsrpor/20130125csrsr_10/Aes/)).

PORTER, M. y KRAMER, R. (2002),”The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy“, *Harvard Business review*, (en línea: <http://ongawa.org/wp/rscpymes/files/2011/10/Porter-HBR-Corporate-philantropy.pdf>).

REAL INSTITUTO ELCANO. (2009), “España ante el G-20: una propuesta estratégica sobre su inserción en la nueva gobernanza global” (en línea: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/00033](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/00033)).

RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL DE NACIONES UNIDAS. (2009), “La empresa y su cadena de suministro: una alternativa de gestión”. (En línea: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/labour/tools\\_guidance\\_materials/Guxa\\_Cadena\\_de\\_suministr\\_versixn\\_Web.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/labour/tools_guidance_materials/Guxa_Cadena_de_suministr_versixn_Web.pdf)).

SALSA, J y MURILLO, D. (2011), “Buenas prácticas en la lucha contra la corrupción de las empresas multinacionales”, ESADE. Instituto de innovación social. ESADE, Instituto de innovación social.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO. (2012), “La empresa exportadora 2007-2010”. (En línea: [www.comercio.es](http://www.comercio.es)).

STRANDBER, L. (2010), “La responsabilidad social corporativa en la cadena de valor”. Lena, *Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa Gobierno Corporativo. IESE Business School. Universidad de y Navarra.* (En línea: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-123.pdf>).

UNITED NATIONS, GLOBAL PACT. (2013).”Global Corporate Sustainability Report 2013”, (en línea: <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>).

VILANOVA, M y DINARES. M. (2009), Gestión de la responsabilidad social de la empresa (RSE) en las pymes. Modelo de indicadores de RSE para pymes, ESADE Business School. Universitat Ramon Llull.

W.P. CAREY SCHOOL OF BUSINESS, (2010), “Module 8: Socially Responsible Supply Chain Management”. Arizona State University, (en línea: [http://www.youtube.com/watch?v=VdbKvXh6sLU&feature=player\\_embedded#!](http://www.youtube.com/watch?v=VdbKvXh6sLU&feature=player_embedded#!)).

## APÉNDICES

*Resumen de las conclusiones del informe “Valoración de la responsabilidad social de las empresas españolas en América Latina, 2010”, realizado por el Observatorio de RSC.*

El informe recoge los principales hallazgos de la investigación realizada en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú sobre la percepción y valoración de la sociedad civil acerca de la responsabilidad social de las empresas españolas en estos países, durante el año 2010.

La metodología del informe ha consistido en una macro encuesta telefónica y entrevistas personales con diferentes agentes clave de la sociedad civil: empresa, ONG, académicos, periodistas, consumidores, sindicatos y administración pública.

## CONCLUSIONES

### Conclusión I

Si bien se identifica a España como un país avanzado en temas de responsabilidad social, no se percibe que las prácticas de las empresas en América Latina, sobre todo en sus modelos de gestión, se apliquen en los países analizados. Las empresas españolas no son valoradas como líderes en temas de responsabilidad social.

El 53,2% considera que el comportamiento social y medioambiental de las empresas españolas es peor en los países de América Latina que en España, el 36,8% piensan que no hay diferencias, y solamente un 10% considera que su actuación es mejor en Latinoamérica que en España.

## Conclusión II

De las entrevistas y del cuestionario se desprende la idea de que el compromiso con la responsabilidad social por parte de empresas españolas se percibe como sincero, pero su aplicación práctica se critica por incipiente, más ligada a la filantropía, al asistencialismo y poco pro-activa.

Si bien se identifica a España como un país avanzado en temas de responsabilidad social, no se percibe que las prácticas de las empresas en América Latina, sobre todo en sus modelos de gestión, se apliquen en los países analizados. Las empresas españolas no son valoradas como líderes en temas de responsabilidad social.

## Conclusión III

Existe una percepción de “doble estándar” en el comportamiento social y ambiental de las empresas españolas.

El 53,2% de los encuestados considera que el comportamiento social y medioambiental de las empresas españolas es peor en los países de América Latina que en España: el 36,8% piensa que no hay diferencias, y solamente un 10% considera que su actuación es mejor en Latinoamérica que en España.

En la consideración de la actuación de cualquier compañía multinacional se encuentra implícita la sospecha acerca de diferencias en las prácticas empresariales entre el país de origen y aquél en el que se realizan las inversiones. Éste es, también, el caso de las empresas españolas en América Latina, acentuado en algunos casos por conflictos puntuales entre empresas y gobiernos de la región.

## Conclusión IV

La evaluación de la relación con los clientes y la protección de los derechos de los consumidores es parte importante e integral de la RSC de las empresas españolas en América Latina. Existe una relación directa entre estos temas y la valoración general que se hace de su imagen.

La valoración de la relación de las empresas españolas con los clientes y la protección de los derechos de los consumidores es inferior a la valoración que los entrevistados tienen de las empresas españolas en general, lo que indica que se trata de una asignatura pendiente y que existe un importante espacio para la mejora.

El trato dispensado a trabajadores afecta a la imagen pública de las empresas, existiendo una relación positiva entre la valoración de la relación con los trabajadores y la valoración general.

En muchos países, la falta de reconocimiento de los sindicatos como un interlocutor válido aparece como un obstáculo importante. Y donde los sindicatos existen, en muchas ocasiones, cumplen sólo una función de asesoría en la reso-

lución de numerosos problemas relativos a las condiciones de trabajo, como por ejemplo cuestiones de discriminación, de seguridad y salud y cuestiones relativas a la jornada laboral.

Los sindicatos desempeñan una función pasiva cuando se trata de cuestiones económicas, como por ejemplo las negociaciones con los empleadores por aumentos de salarios y beneficios. Los trabajadores se encuentran aún más indefensos en épocas de crisis, cuando se convierten en la variable de ajuste de la dirección para reducir los costos de producción.

## **Conclusión V**

El respeto al medio ambiente y la gestión del impacto ambiental de las operaciones por parte de las empresas españolas es también un área percibida de manera predominantemente negativa, especialmente en Argentina y Chile.

La percepción de inacción o deterioro ambiental afecta de manera muy significativa la imagen de las empresas españolas en América Latina. Excepto Argentina y Chile donde la cuestión medioambiental es especialmente destacada. En el resto de los países no ha habido una asociación importante entre la empresa española y la cuestión ambiental, más allá de una aparente negación o infravaloración de los impactos ecológicos negativos.

El análisis cualitativo pone de manifiesto que en aspectos medioambientales, como en otros, la falta de control por parte de autoridades gubernamentales es un déficit importante.

## **Conclusión VI**

La colaboración de empresas españolas en causas sociales mediante acciones filantrópicas.

La participación en causas filantrópicas es un elemento todavía central en la percepción de la RSC de las empresas españolas, influyendo de manera acentuada en su imagen social. Algunos testimonios muestran una tendencia positiva en la relación de algunas oenegés y empresas. También se puede observar en países que están dejando de percibir fondos procedentes de cooperación internacional, como hay expectativas en la evolución de nuevas estrategias e instrumentos como los partenariados públicos privados.

Probablemente las acciones que más fácilmente se asocian con la idea de RSC son aquéllas que implican una implicación directa en causas sociales (educativas, sanitarias, culturales, etc.). En este informe, este aspecto es considerado como uno más en el conjunto de los componentes de la responsabilidad social de las empresas.



## **Conclusión VII**

### *RSC y respeto a los derechos humanos.*

En el sentido más general del término, no puede existir responsabilidad social empresarial si las compañías no respetan y protegen los derechos humanos (DDHH) fundamentales en las sociedades en las que actúan. Aunque en América Latina se percibe que las empresas españolas respetan los derechos humanos, se plantea claramente la necesidad de que éstas mejoren su comportamiento para asegurar su protección.

El análisis cualitativo pone de manifiesto que la vinculación entre respeto y protección de los DDHH no es automática ni evidente para la sociedad latinoamericana en su conjunto. En general, se asocia el tema de DDHH a la situación de la población en situaciones de privación de libertad, o a los gravísimos problemas durante los todavía recientes gobiernos dictatoriales, pero no a las operaciones de las empresas, lo cual retrasa la inclusión de temas de DDHH incluyendo, por ejemplo, el derecho a la libre circulación, el derecho a la salud o a la educación, el derecho al desarrollo, etc., en los programas y estrategias de RSC. Argentina y Chile son los países en donde el tema de los derechos humanos como parte de las estrategias de RSC de las empresas españolas es más acuciante.

## **Conclusión VIII**

Las percepciones sobre la corrupción de las empresas españolas en América Latina son preocupantes, influyendo de manera directa sobre su imagen.

Existe un consenso pronunciado sobre la necesidad de que las empresas españolas mejoren su comportamiento en la lucha contra la corrupción. Un aspecto recurrente en las entrevistas en todos los países es la relacionada con empresa y sector público (encargado de la regulación o el control del sector).

## **Conclusión IX**

El papel de los gobiernos en la economía para mejorar el comportamiento social y ambiental de las empresas.

La sociedad comienza a demandar una mayor implicación del Estado en la gestión directa de servicios públicos, especialmente aquéllos vinculados con los recursos naturales y la energía.

## **Conclusión X**

La percepción predominante en América Latina es que los gobiernos deben tomar medidas legislativas coercitivas para obligar a las empresas a ser socialmente más responsables.

El 43,8% de los encuestados apoya que el Estado obligue por ley a que las empresas mejoren su comportamiento social y medioambiental. Un 32,5% cree que el gobierno debe contratar solamente con empresas responsables como forma de crear un incentivo para que éstas cambien su comportamiento: un 15% piensa que debe sugerir, y solamente un 8,8% opta por una estrategia de “laissez faire”.

En definitiva, los gobiernos pueden y deben tomar medidas concretas para facilitar que las empresas mejoren su desempeño social y medioambiental.

## **Conclusión XI**

La falta de inversión cuando los beneficios de las empresas continúan es citada en varios países como un factor negativo en la valoración de las empresas españolas.

La caída en la inversión de las empresas, derivada de una revisión a la baja por un mayor control de las tarifas, es notada por la sociedad civil causando un deterioro de imagen ante la sociedad.



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DIPLOMÁTICO:  
HACIA UNA MEJOR DEFINICIÓN  
DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR**

MARGARITA BOO PARADA



## TABLA DE ACRÓNIMOS

|          |  |
|----------|--|
| ACP      | África, Caribe y Pacífico  |
| AIEA     | Agencia Internacional de la Energía Atómica  |
| AR       | Alto Representante   |
| AUE      | Acta Única Europea   |
| CAE      | Consejo de Asuntos Exteriores  |
| CAJI     | Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior  |
| CECA     | Comunidad Europea del Carbón y del Acero   |
| CED      | Comunidad Europea de Defensa   |
| CEE      | Comunidad Económica Europea  |
| CEEA     | Comunidad Europea de la Energía Atómica  |
| CMUE     | Comité Militar de la Unión Europea   |
| COREU    | Correspondencia Europea  |
| CPE      | Comunidad Política Europea   |
| DEVCO    | EuropeAid - Desarrollo y Cooperación   |
| DGAS     | Director General de Asuntos Administrativos, Personales, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información |
| DGC      | Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis   |
| DGG      | Direcciones Generales Geográficas  |
| DGM      | Direcciones Generales Multilaterales   |
| DG RELEX | Dirección General de Relaciones Exteriores   |
| DGT      | Direcciones Generales Temáticas  |
| ECHO     | European Community Humanitarian Office   |
| EMUE     | Estado Mayor de la Unión Europea   |
| ENV      | Dirección General de Medio Ambiente  |
| EPSO     | European Personnel Selection Office  |

|         |  |
|---------|--|
| ERP     | European Recovery Program  |
| EURATOM | European Atomic Energy Community   |
| FAO     | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura      |
| FPI     | Foreign Policy Instruments Service   |
| INTCEN  | Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea                         |
| MEDE    | Mecanismo Europeo de Estabilidad   |
| OCDE    | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico                             |
| OECE    | Organización Europea de Cooperación Económica                                  |
| OESP    | Oficina Europea de Selección de Personal                                       |
| OMC     | Organización Mundial del Comercio  |
| ONU     | Organización de las Naciones Unidas  |
| OSCE    | Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa                      |
| OTAN    | Organización del Tratado del Atlántico Norte                                   |
| PEC     | Política Exterior Común  |
| PEV     | Política Europea de Vecindad   |
| PCSD    | Política Común de Seguridad y Defensa  |
| PESC    | Política Exterior y de Seguridad Común   |
| PESD    | Política Exterior de Seguridad y Defensa                                       |
| PMUE    | Personal Militar de la Unión Europea   |
| SITCEN  | Centro de Situación de la Unión Europea  |
| SGA     | Secretarios Generales Adjuntos   |
| SGE     | Secretario General Ejecutivo   |
| TFUE    | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea                                  |
| TUE     | Tratado de la Unión Europea  |
| UA      | Unión Africana   |
| UEO     | Unión Europea Occidental   |
| UEM     | Unión Económica y Monetaria  |
| UNESCO  | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UPPAR   | Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida                      |

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de esta Memoria es intentar dilucidar sobre la mejora y el perfeccionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Si bien en un principio la política exterior no estuvo presente en el proyecto europeo, las menciones a la misma se fueron realizando progresivamente. El último estadio en esta evolución fue la adopción del Tratado de Lisboa en 2007 y con ello la puesta en marcha de sus disposiciones relativas al Alto Representante y al SEAE. La entrada en funcionamiento del SEAE tuvo lugar en 2011, de manera que el servicio tan sólo lleva vigente dos años. Aun así, ya ha sido objeto de varios análisis e informes en aras de conocer cuáles son sus disfuncionalidades y promover mejoras. Así, en este Memoria se analiza con detenimiento la evolución histórica del SEAE y su configuración actual. A partir de este análisis se determinan algunos retos y desafíos que el SEAE tendrá que afrontar en el futuro de cara a garantizar su existencia y responder a las exigencias del mundo internacional en el que se enmarca. Ante estos retos y desafíos se plantean también algunas posibles soluciones y propuestas hacia las cuales se podrían orientar esos cambios tan necesarios.

Por todo ello, las conclusiones que se extraen de la presente Memoria son las siguientes. La creación del SEAE es un gran logro en el haber de la Unión Europea y de los Estados miembros que hay que conservar. La diplomacia desarrollada por el SEAE complementa a la diplomacia tradicional de los Estados pero sin reemplazarla. Para poder contar con una política exterior coherente y eficiente será necesario que el AR diseñe una nueva estrategia de seguridad que sirva de marco comprensivo a las estrategias regionales y temáticas ideadas por la Unión. Además, se ha de trabajar más por la coordinación entre el SEAE y las instituciones comunitarias, olvidando las posiciones encontradas del pasado. Asimismo, desde el mismo SEAE se deberían de hacer más esfuerzos por mejorar la participación de las mujeres y por lograr un reparto geográfico más equitativo. Finalmente, a la hora de la ejecución de estas políticas, la Unión Europea cuenta con una extensa red de misiones en terceros Estados y organizaciones internacionales que han de coordinar sus funciones con las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados miembros, aprovechando más las sinergias entre ellas.





## 2. INTRODUCCIÓN

El escritor suizo DENIS DE ROUGEMONT afirmó que «*buscar Europa es hacerla, Europa existe a través de la búsqueda del infinito y eso es lo que se denomina AVENTURA*». La aventura europea dio comienzo tras la Segunda Guerra Mundial cuando los Estados europeos comprendieron la necesidad de garantizar la paz y la seguridad en el continente en aras de un progreso económico y social que el conflicto bélico había borrado del horizonte. Hoy, el logro de esa tan ansiada paz es indiscutible e, incluso, ha sido objeto de reconocimiento internacional, como demuestra la concesión del Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea en 2013. Pero la aventura ha discurrido también por otros derroteros. La paz, a través de una «*solidaridad de hecho*» como sostenía JEAN MONNET<sup>1</sup>, se ha ido edificando a partir de una base económica y comercial, con la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951; de un armazón político, con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, para ser finalmente culminada con el Tratado de Lisboa en 2007. Así, el caminante europeo que eche la vista atrás y observe el camino recorrido durante su viaje, se enorgullecerá al constatar la existencia de un mercado interior, de unas instituciones que ganan paulatinamente en representatividad y de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Otra de las materias que ha ido teniendo cada vez más presencia en la aventura de la Unión Europea, con sus debidos contratiempos incluidos, es la política exterior. En los comienzos del proceso de construcción europeo, los Tratados constitutivos no contenían ninguna referencia a la política exterior, pues la misma era concebida como una materia de competencia exclusiva de los Estados. Es decir, los Estados miembros se negaban a transferir competencias a la Unión por medio de los Tratados sobre cualquier cuestión que estuviese vinculada con la política exterior. La justificación última al mantenimiento del *statu quo* en política exterior no era otra que la soberanía estatal. Ningún Estado estaba dispuesto a que sus intereses en política exterior viniesen decretados

---

<sup>1</sup> MONNET, J. (1976), *Mémoires*, Paris, Arthème Fayard, p. 355.

desde instancias comunitarias<sup>2</sup>. Como muy bien expresa FEDERICO SANZ DÍAZ, *«es en política exterior donde más difícil resultará avanzar, dada la diversidad de los intereses nacionales y por ser una competencia típica de los Estados, a la que es difícil renunciar; por eso se adopta un marco intergubernamental de consulta sin cesión de soberanía»*<sup>3</sup>.

Pero el contexto internacional imprimió un cambio de posiciones entre los Estados miembros. La amenaza de la URSS y la reunificación alemana llevaron a los Estados europeos a concebir una defensa común, a través de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y más tarde de la Comunidad Política Europea (CPE). No obstante, ninguna de las iniciativas salió adelante ya que la visión intergubernamental se impuso de nuevo a la comunitaria.

A pesar de este primer escollo, la política exterior volvió a hacer su aparición en el transcurso de la travesía europea. Fue, en esta ocasión, el Tratado de Maastricht de 1992 el que dedicó su segundo pilar a la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que también comprendía la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), como ámbito separado del resto de materias comunitarias y donde el Consejo se erigía como el órgano competente. Gracias a esta articulación en pilares se conseguía dar un paso más en la construcción de lo que es hoy en día la Unión Europea, al tiempo que se preservaba el componente intergubernamental de la política exterior. El siguiente hito reseñable fue la aparición de la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, más conocido como Mr. PESC, en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Este cargo, que fue ocupado por el español JAVIER SOLANA, hacía patente la necesidad de coordinar la acción exterior de Europa, que aparecía repartida entre diferentes instituciones, órganos y agencias, así como la urgencia de dotar a la Unión de más visibilidad de cara a terceros.

Tras estos acontecimientos se llega a la Convención Europea, convocada por la Declaración de Laeken de 2001 y destinada a revisar todo lo hecho hasta entonces. El resultado de dicha Convención fue el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004. En materia de política exterior, la conocida como Constitución europea recogía con mayor detalle la formulación de la PESC, siempre concebida como competencia exclusiva de los Estados, y reconocía por primera vez la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. No obstante, las discrepancias entre los Estados miembros hicieron que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fuese finalmente rechazado tras los referéndums negativos organizados en Francia y los Países Bajos.

<sup>2</sup> JÖNSSON, C. y HALL, M. (2005), *Essence of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 151.

<sup>3</sup> SANZ DÍAZ, F. (2001), «El proceso de integración europeo y su contexto internacional» en BRINGAS LÓPEZ M.<sup>a</sup> J. y RODRÍGUEZ PAJARES E. J. (dirs.), *50 años de la historia de la integración europea: 1951-2001*, Burgos, Universidad Popular para la Educación y la Cultura, p.50.

Pero, el fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no desalentó al caminante europeo en su viaje, sino todo lo contrario. Así, con la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 se abrió un nuevo camino para la esperanza que devino realidad con la entrada en vigor de este texto el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Lisboa es, en muchas áreas incluida la política exterior, heredero del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. De acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, se llevó a cabo el nombramiento de CATHERINE ASHTON como Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (AR) en 2009 y se ha puesto en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en 2011. El funcionamiento del SEAE ha sido una tarea ardua por las opiniones y visiones opuestas de las instituciones y de los Estados miembros. Los proyectos del Consejo y del Parlamento Europeo, sobre lo que cada uno de ellos entendía que debía ser el SEAE, presentaban notables divergencias. Sin embargo, gracias a la voluntad de encontrar un entendimiento entre todas las partes y de hacer del SEAE un órgano lo más inclusivo y efectivo posible, la adopción de un acuerdo final se hizo realidad.

La relevancia del tema de esta Memoria reside en varios aspectos. En primer lugar, el SEAE es una cuestión de coherencia interna. Como se ha indicado, la Unión Europea nació con un propósito económico y posteriormente fue asumiendo metas y objetivos políticos. La solución de los pilares comunitarios introducida por el Tratado de Maastricht fue una respuesta adecuada en un momento en el que se exigía «más Europa», pero sin socavar los fundamentos soberanos de los Estados. La diversificación de los procedimientos y de las decisiones según la materia afectada fue todo un logro, aunque mostró ciertas deficiencias. El carácter fragmentario de la PESC, así como su lentitud a la hora de responder a los asuntos internacionales, perjudicaban la coherencia de dicha política. Además, no había una única voz que hablase en nombre de la Unión y de todos los Estados miembros lo que provocaba que, desde el extranjero, se percibiese a la Unión Europea como una entelequia repleta de deseos pero vacía de resultados efectivos. Asimismo ha quedado demostrado que, la separación de materias por pilares es algo irreal. Todos los asuntos, incluso los que a priori podría parecer que afectan exclusivamente a cuestiones comunitarias, desbordan el ámbito del primer pilar y tocan el segundo y tercer pilar. Esto conlleva a una interrelación constante de los pilares que, de no ser atendida, desemboca en la adopción de políticas incompletas, ineficientes o erróneas. Así, el Tratado de Lisboa responde a esta nueva realidad de interconexión de materias proporcionando a la Unión Europea la figura del AR. El AR continúa estando al frente de la PESC y de la PESD, ésta última rebautizada desde Lisboa como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); pero además ocupa los cargos de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), de Vicepresidente de la Comisión y de Comisario de Asuntos Exteriores. Por tanto, esta acumulación de funciones deja entrever como en un mismo órgano o persona

se concentran tareas intergubernamentales y comunitarias. La intención que se tiene al otorgar al AR el ejercicio de este elenco de competencias es combatir la divergencia y la falta de funcionalidad antes aludida. De no ser por la última reforma del Tratado de Lisboa, la política exterior de la Unión continuaría estando fragmentada entre las instituciones comunitarias y los Estados y muchos continuarían preguntándose, como lo hizo HENRY KISSINGER en su momento, «¿a quién tengo que llamar en la Unión Europea?».

Conjuntamente con la coherencia interna, debemos aludir también a una coherencia externa. El AR y el SEAE son también los instrumentos más elementales que garantizan que la Unión Europea desempeñe el papel de actor global que le corresponde. Hoy en día, la sociedad internacional se caracteriza por la intervención de un número creciente de actores de muy diferente naturaleza, desde el actor tradicional de las relaciones internacionales, el Estado, hasta las organizaciones internacionales, pasando por los grupos terroristas, los individuos, los piratas informáticos y los grupos de crimen organizado. Además, vivimos en lo que ULRICH BECK llama la «*sociedad del riesgo*», un mundo en el que las amenazas a las que se enfrenta dicha sociedad internacional superan las fronteras de los Estados convirtiéndose en amenazas globales y de difícil control desde un único país. Finalmente, estamos presenciando como el epicentro de las relaciones internacionales se está trasladando del Atlántico al Pacífico debido a la emergencia de potencias como China. Las grandes cuestiones económicas, sociales y militares parecen abandonar el territorio europeo y reorientarse hacia el continente asiático. Aunque Europa siempre será un continente aliado a tener en cuenta por los Estados Unidos, es evidente que la Unión tiene que compartir cada vez más este protagonismo con otros países. Ante este panorama, la actuación conjunta y coordinada de los Estados miembros de la Unión Europea en política exterior es una imperiosa necesidad. Los Estados miembros, por separado, carecen del peso político y económico imprescindible para imponer sus intereses en los foros internacionales o para que sus múltiples voces sean audibles ante otros actores de mayor tamaño. Los Estados miembros deben afrontar esta situación a través de la unidad, «*unitas in pluribus*», dice el lema de la Unión Europea. Es por ello por lo que el SEAE se presenta como la herramienta prioritaria en política exterior para la Unión Europea. Gracias a este nuevo servicio, la Unión se verá fortalecida a la hora de tratar con otros actores, a la hora de lidiar con las amenazas globales y a la hora de hacer del proyecto europeo un faro que sirva de guía a la humanidad. En este mismo sentido, STAFFAN HEMRA, THOMAS RAINES y RICHARD WHITMAN indican que «*when EU governments can work together, there are real opportunities to shape international issues*». Si la Unión Europea es capaz de crear una política exterior coherente y sólida, lo que a todas luces es factible con el AR y el SEAE, se obtendrían notables réditos políticos y económicos en la esfera interna y en el ámbito exterior se estaría contribuyendo al «*soft power*» de la Unión como señalaría JOSEPH NYE; es decir, a que el proyecto europeo sea considerado un modelo a seguir, una fuente de inspiración para otros países y regiones. De ser

logrado, la situación interna de la Unión Europea mejoraría, pues los beneficios en la esfera internacional redundarían también en beneficios a nivel comunitario. Por tanto, el SEAE es quizás una de las grandes esperanzas de la Unión en un tiempo de incertidumbres.

Teniendo en cuenta el marco general sobre el estado de la cuestión expuesto, el objetivo de esta Memoria es determinar cuáles son las áreas de mejora del SEAE que deberían ser abordadas. Es decir, se trata de dilucidar cuáles son las medidas que deberían ser adoptadas en el menor plazo de tiempo posible en aras de una mejor definición del SEAE. Así, la hipótesis sobre la que se trabaja a lo largo de esta Memoria es, ¿la obra del SEAE está completa, o por el contrario quedan áreas de mejora o de reforma que deben ser acometidas para que la Unión Europea pueda verdaderamente ser considerada un actor diplomático?

Los objetivos que pretenden ser alcanzados con la presente Memoria son, con carácter general, conocer el proceso de creación del SEAE desde sus inicios hasta su configuración actual. Con carácter específico, se pretende analizar los temas más controvertidos sobre el diseño y puesta en funcionamiento del SEAE que fueron defendidos por las instituciones europeas y por los Estados miembros. En segundo lugar, se quiere conocer cómo se ha organizado el SEAE y cuáles han sido los departamentos afectados por la transferencia de personal. En tercer lugar, se pretende determinar cuáles pueden ser los aspectos todavía no realizados o incompletos del SEAE que deben ser abordados.

Para el logro de estos objetivos, se ha recurrido a libros generales sobre la Unión Europea y a libros más específicos sobre el SEAE. Asimismo, se ha completado la información con artículos de revistas especializadas y con la documentación jurídica puesta a disposición de los ciudadanos por la Unión Europea en la página web ([http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)). El SEAE además cuenta con su propia página web, ([http://eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/index_en.htm)) donde se publican las noticias, estrategias y proyectos elaborados desde el SEAE y donde se recoge el Directorio de las Misiones de la Unión Europea en el extranjero.

Por lo que se refiere a la motivación personal a la hora de elegir este tema para la elaboración de la Memoria de fin de Máster, obedece a mi interés por las cuestiones diplomáticas de España. Siempre me he sentido atraída por la labor de los diplomáticos en el extranjero en defensa de los intereses de nuestro país. Pero, además del ámbito nacional, entiendo que la diplomacia española quedaría coja si no se estudiase su integración dentro del sistema del SEAE. España es un Estado miembro de la Unión Europea y como tal ha de cumplir con sus deberes y obligaciones. Entre éstas se encuentra la de trabajar a favor de la política exterior de la Unión y la de coordinar el nivel diplomático nacional con el nivel diplomático comunitario. Pero además, el SEAE presenta una gran oportunidad laboral para los funcionarios diplomáticos españoles que, con carácter temporal, deseen incorporarse en las misiones en el exterior o sus servicios internos. Así, la diplomacia española pasa por el SEAE y viceversa.

La estructura de esta Memoria es sencilla. La misma se articula en torno a tres partes. Una primera relativa a la evolución histórica del SEAE, desde los orígenes del proyecto europeo hasta el Tratado de Lisboa actualmente vigente. En esta parte, el propósito es que el lector capte como la política exterior fue introduciéndose progresivamente en el proyecto europeo a raíz de la necesidad de la organización de adaptarse al contexto internacional. El segundo apartado se consagra a la configuración actual del SEAE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. A partir del marco jurídico de los Tratados se expone su desarrollo, la organización y la composición del SEAE. En esta ocasión, el objetivo es dar a conocer cómo funciona el SEAE en nuestros días y cómo se estructura. El tercer apartado alude a los retos y desafíos a los que tendrá que hacer frente el SEAE y posibles soluciones a los mismos. Dada la extensión de la materia se han elegido sólo cuatro cuestiones: la tipología de diplomacia llevada a cabo por la Unión, el papel del AR, la composición del SEAE y las relaciones con las misiones diplomáticas de los Estados miembros.

En vista de lo expuesto en esta Introducción, cabe concluir que el futuro de la Unión Europea, como actor diplomático, pasa por dotarse de un SEAE sólido, solvente, eficaz y eficiente.

### 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR: DESDE LAS COMUNIDADES EUROPEAS HASTA EL TRATADO DE LISBOA

*«Aunque los Gobiernos de los Estados-nación eran conscientes de la necesidad imperiosa de potenciar la unidad europea, la gran mayoría de ellos no concebía que esta fuera a costa de su pérdida de poder».*

CRESPO MAC LENNAN<sup>4</sup>

La política exterior de la Unión Europea no es un capricho de esta organización regional, sino una exigencia básica e intrínseca al proyecto europeo. La Unión Europea no vive sola en medio de un oasis, sino que forma parte de la sociedad internacional. La Unión, en sí misma considerada, está en contacto con otros actores estatales y no estatales y sus políticas afectan a terceros situados fuera de sus fronteras, como por ejemplo con la creación del mercado común y con la política comercial común. Además, muchos de los lazos que la Unión Europea ha conseguido tejer con terceros Estados han sido posibles por los antiguos vínculos coloniales que algunos de sus Estados miembros habían mantenido en otros continentes. Por todo ello, la Unión Europea debe contar con una política exterior basada en intereses y valores compartidos entre todos los Estados miembros. Pero, la puesta en marcha de esta política exterior común es compleja y ardua debido a las resistencias soberanas de hacer de la política exterior un elemento más de la integración europea.

<sup>4</sup> CRESPO MAC LENNAN, J. (2009), «Del ocaso de las potencias europeas al auge de la Europa global: el proceso de integración europea, 1950-1970» en BENEYTO PÉREZ, J.M.<sup>a</sup> (dir.) y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.) Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, tomo I: desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias, Madrid ,Aranzadi, p.150.



En este apartado se abordará una breve evolución histórica del proceso de incorporación de la política exterior en la Unión Europea y cómo la misma se ha ido adaptando y fortaleciendo según las circunstancias. Este análisis finalizará con la aprobación del Tratado de Lisboa donde se fijan las bases jurídicas de las figuras del AR y del SEAE.

### 3.1. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA Y LA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA

Los orígenes de la construcción europea obviaban las cuestiones de política exterior. No obstante, hay que resaltar que esta omisión no era intencionada, sino más bien involuntaria. La política exterior era un campo de competencia exclusiva de los Estados, donde cualquier cesión de soberanía a una entidad supranacional resultaba ser, por entonces, impensable. Además, una vez superada la Segunda Guerra Mundial e iniciado el proceso de reconstrucción del continente, nada hacía presagiar la aparición de amenazas a esa tan ansiada paz finalmente lograda. Sin embargo, en plena Guerra Fría, la proximidad de la Unión Soviética a las fronteras europeas despertó viejos fantasmas. Con el propósito de evitar a toda costa que Europa cayese bajo la influencia soviética, los Estados Unidos aprobaron en **1947**, en el ámbito económico, el Programa Europeo de Reconstrucción (ERP en sus siglas en inglés), más conocido como el **Plan Marshall**, en honor al Secretario de Estado de Estados Unidos en aquel momento, GEORGE MARSHALL. Éste fue completado en el plano militar con la firma del **Tratado de Washington por el que se constituía la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el 4 de abril de 1949**<sup>5</sup>. Para la gestión de la ayuda económica recibida se creó la **Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)** que, en **1961**, fue renombrada como **Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)**<sup>6</sup>. La experiencia de la OECE fue la primera muestra de que el trabajo conjunto y coordinado entre los Estados europeos era posible y, corroboró la viabilidad de una futura organización regional.

A pesar de sortear la dependencia económica de los Estados Unidos gracias a la OECE, la defensa militar de Europa recaía íntegramente en la OTAN. Así, desde los Estados Unidos se empezó a reclamar el rearme de Europa. La primera iniciativa partió de Francia y de Reino Unido, quienes firmaron un Tra-

<sup>5</sup> Texto del Tratado de Washington por el que se constituía la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del 4 de abril de 1949, disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)

<sup>6</sup> Evolución histórica de la OCDE disponible en: <http://www.oecd.org/about/history/>

tado de Alianza y Asistencia Mutua conocido como el **Tratado de Dunquerque, el 4 de marzo de 1947**. El ámbito territorial de este Tratado se extendió a Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, como consecuencia de las firmas del Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y de Legítima Defensa Colectiva, llamado también **Tratado de Bruselas, el 19 de marzo de 1948**. No obstante, la defensa de Europa entre estos cinco Estados resultaba insuficiente. Es entonces cuando WINSTON CHURCHILL planteó en el Consejo de Europa la creación de un ejército europeo unificado; es decir un ejército exclusivamente europeo con la participación de Alemania. Esta opción levantó de inmediato viejas suspicacias y rencillas del pasado, especialmente por lo que suponía el rearme de Alemania y la integración de soldados alemanes en una fuerza de defensa exclusivamente europea. De esta forma, a fin de sortear las dudas que levantaba la presencia de Alemania en un ejército europeo, se pensó que lo mejor sería crear una comunidad de defensa en términos similares a lo que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se proponía hacer con el carbón y el acero. Es decir, el objetivo era fusionar los ejércitos de los seis Estados miembros para, de esta forma, generar sinergias y una cultura compartida de defensa de Europa<sup>7</sup>. Con este razonamiento en mente, el Primer Ministro de Francia RENÉ PLEVEN propuso a JEAN MONNET la elaboración de un documento por el que se crease un ejército europeo con la participación de Alemania, dando lugar así al **Plan Pleven de 1950**. En la misma línea, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos firmaron en París el **Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED), el 27 de mayo de 1952**<sup>8</sup>. Según MACARENA ESTEBAN GUADALIX, *«esta CED marca un hito importante [...] ya que es la muestra clara de que, por vez primera en la historia de Europa, un grupo de Estados quería llevar a cabo una política exterior coordinada»*<sup>9</sup>. El contenido principal de la CED se puede sintetizar en los siguientes puntos:

- La CED disponía de una estructura institucional similar a la de la CECA es decir, un Consejo de Ministros, una Asamblea consultiva y un Tribunal de Justicia.
- Se instaba a los Estados parte a coordinar sus políticas exteriores a través de las consultas en el seno del Consejo de Ministros.
- Los Estados debían informarse entre sí sobre cualquier acuerdo bilateral negociado con terceros.
- Los Estados aceptaban la posibilidad de que, por unanimidad, el Consejo de Ministros actuase como mandatario ante terceros Estados.

<sup>7</sup> ESTEBAN GUADALIX, M. (2011), «Los inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior», Documento de Trabajo 52/2011 Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, p.10. (en línea: [http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/SerieUE\\_52-2011\\_Los\\_inicios\\_del\\_servicio\\_europeo\\_de\\_accion\\_exterior.pdf](http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/SerieUE_52-2011_Los_inicios_del_servicio_europeo_de_accion_exterior.pdf))

<sup>8</sup> Texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa, del 27 de mayo de 1952, disponible en: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>.

<sup>9</sup> ESTEBAN GUADALIX, M., Op. Cit., p. 10.

A pesar de la buena disposición inicial de los Estados, pronto los procesos de ratificación del Tratado empezaron a dilatarse en el tiempo. Francia condicionó la ratificación del mismo a la creación de una autoridad supranacional encargada del control de la CED y responsable ante los Parlamentos nacionales. Para satisfacer las reivindicaciones de Francia, el italiano **ALCIDE DE GASPERI** planteó la creación de la **Comunidad Política Europea (CPE) el 10 de septiembre de 1952**<sup>10</sup>; una nueva comunidad que absorbería a la CECA y a la CED. La CPE representaba un avance notable, y quizás sobrecogedor, en el proceso europeo hacia una cooperación política entre los Estados miembros que iba mucho más allá del carbón y del acero. Además, el panorama internacional no era el mismo que el existente en el momento de la constitución de la CED; Stalin había fallecido en 1953 y la URSS iniciaba las negociaciones de desarme con Occidente. Ante esta conjunción de factores, los Estados miembros no fueron capaces, o no quisieron, asumir lo que implicaba la CPE y finalmente, el proyecto de la CPE fue postergado y olvidado en 1954. Consecuentemente, se optó como paliativo por el ingreso de Alemania e Italia en el Tratado de Bruselas por medio de los **Protocolos de París de 24 de octubre de 1954**, que modificaron dicho Tratado dando lugar a la constitución de la **Unión Europea Occidental (UEO)**.

Tras los malos resultados de la CED y de la CPE era innegable que el proceso de construcción de lo que hoy es la Unión Europea debía acometerse poco a poco y mediando siempre el compromiso de los Estados miembros con el proyecto europeo. Sin voluntad política era imposible avanzar en cualquier ámbito, y menos todavía en política exterior, una competencia profundamente enraizada en la soberanía de los Estados. Así, el proyecto europeo recuperó el enfoque economista originario apartando temporalmente la política exterior y la defensa que, en defecto de la CED y de la CPE, eran garantizadas por la OTAN.

### 3.2. LA TRANSICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: LOS PLANES FOUCHET Y EL INFORME DAVIGNON

Estando ya vigentes los **Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957** entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, por los que se constituyeron la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM, según sus siglas en inglés)** y la **Comunidad Económica Europea (CEE)**, la política exterior volvió a hacer su aparición en el proceso de construcción europeo.

En primer lugar, con la proyección hacia el exterior de la política comercial prevista en el Tratado de la CEE, se procedió a la apertura de las Delegacio-

<sup>10</sup> Texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Política Europea, del 10 de septiembre de 1952, disponible en: [http://aei.pitt.edu/991/1/political\\_union\\_draft\\_treaty\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf).

nes de la Comisión en terceros Estados. Esta red de Delegaciones, de marcado carácter comercial, retomó la labor ya iniciada por la CECA, bajo la cual se había abierto en 1954 la primera oficina en el extranjero, concretamente en Washington DC, con el objetivo de servir de punto de información y comunicación, pero sin funciones diplomáticas. Así, a la oficina de Washington DC siguieron otras muchas, en su mayoría ubicadas en los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), encargadas de las negociaciones de acuerdos comerciales y de programas de desarrollo.

A continuación, en el **Consejo de Estrasburgo el 23 de noviembre de 1959**, los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros acordaron la celebración, con carácter trimestral, de consultas en las que se analizarían conjuntamente los principales temas internacionales. Se recuperaba así una de las disposiciones contenida en el proyecto de la CED, aunque sin una base tan integradora como la que inicialmente proponía dicha comunidad. Al objeto de dar forma a este compromiso de cooperación política, se encargó la preparación de un proyecto de Tratado a la Comisión Fouchet, denominada así en honor a su Presidente el político francés CHRISTIAN FOUCHET. Los trabajos de esta Comisión dieron sus frutos con el conocido como **Plan Fouchet I, del 2 de noviembre de 1961**<sup>11</sup> cuyas aportaciones más destacables fueron:

- Creación de un aparato institucional compuesto por un Consejo, una Asamblea y una Comisión Política.
- Constitución de una política exterior común y de una política de defensa común basadas en la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros.
- Cooperación entre los Estados miembros en cuestiones vinculadas a la ciencia, la cultura y la defensa de la democracia, los Derechos Humanos y las libertades y derechos fundamentales.

No obstante, el Plan Fouchet I no resolvía cuestiones como las relaciones entre esta nueva comunidad política y de defensa con la OTAN, las funciones de las instituciones, la participación del Reino Unido o la delimitación de competencias entre esta comunidad y la CEE, la CECA y el EURATOM. Así, fue necesario un nuevo reexamen del Plan, que dio lugar al **Plan Fouchet II, del 18 de enero de 1962**<sup>12</sup>. Aunque el segundo Plan aclaró las competencias de las instituciones, no logró sin embargo aportar soluciones a las relaciones con la OTAN, donde se impuso la postura de CHARLES DE GAULLE contraria a toda cesión de soberanía en materia de defensa a una organización supranacional. El Plan Fouchet II vino a enmarañar, si cabe aún más, las competencias entre las tres Comunidades constituidas y la comunidad de defensa a constituir. El

<sup>11</sup> Plan Fouchet I, del 2 de noviembre de 1961, disponible en: [http://www.cvce.eu/obj/draft\\_treaty\\_fouchet\\_plan\\_november\\_1961-en-485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22](http://www.cvce.eu/obj/draft_treaty_fouchet_plan_november_1961-en-485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22).

<sup>12</sup> Plan Fouchet II, del 18 de enero de 1962, disponible en: [http://www.cvce.eu/obj/draft\\_treaty\\_fouchet\\_plan\\_ii\\_18\\_january\\_1962-en-c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b](http://www.cvce.eu/obj/draft_treaty_fouchet_plan_ii_18_january_1962-en-c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b).

escaso entusiasmo en la recepción del Plan Fouchet II y las reticencias de los grandes Estados miembros se tradujeron en un nuevo fracaso. Así, en la reunión de París del 17 de abril de 1962, el Plan Fouchet II corrió la misma suerte que la CED y la CPE; el abandono.

A pesar de estos contratiempos, los ánimos todavía no flaqueaban y se esperaba que pronto fuese posible alcanzar algún tipo de acuerdo, por mínimo que fuese, de cara a hacer de Europa una organización solvente en el ámbito internacional.

Esto fue posible con la aprobación por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores del **Informe de Luxemburgo, el 27 de octubre de 1970**, también conocido como **Informe Davignon**<sup>13</sup>, en alusión al Director General de Política Exterior en Bélgica, el vizconde ÉTIENNE DAVIGON. Dicho Informe aspiraba a la consecución de una unión política entre los Estados miembros comenzando por la política exterior. Así, a través de los siguientes mecanismos, se buscaba un mayor entendimiento entre los Estados, un reforzamiento de la solidaridad, y la concertación de sus actuaciones:

- Celebración de dos reuniones anuales entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.
- Celebración de cuatro reuniones anuales de un Comité Político del que formarían parte los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Este Comité era el encargado de la preparación de las reuniones de los Ministros y de la ejecución de las decisiones adoptadas por éstos.
- Celebración de un coloquio, con carácter semestral, entre los Ministros de Asuntos Exteriores y los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.
- Elaboración de un informe anual por los Ministros de Asuntos Exteriores y dirigido al Parlamento Europeo.

En el marco del Informe Davignon, se celebró la **primera Reunión Ministerial de los Ministros de Asuntos Exteriores en Múnich el 19 de noviembre de 1970**. En ella se trataron, como se hizo en las reuniones siguientes, temas que en ese momento eran de actualidad en la comunidad internacional; concretamente, el conflicto árabe-israelí y la celebración de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, la llamada Conferencia de Helsinki, donde los Estados miembros de las Comunidades Europeas se presentaron defendiendo una posición común.

El contenido del **Informe Davignon fue objeto de una revisión** con motivo de la **Cumbre de Copenhague celebrada el 14 y 15 de diciembre de 1973**. Entre los cambios introducidos destacan:

---

<sup>13</sup> Informe Davignon, del 27 de octubre de 1970, disponible en: [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf).

- Se acordó que las reuniones anuales entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros pasarían a ser cuatro al año, en lugar de dos al año.
- Se decidió que las reuniones anuales del Comité Político podrían ser convocadas cuando se estimase oportuno, sin estar sujeto a una frecuencia determinada.
- Se crearon grupos de trabajo; un grupo de corresponsales, formado por funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores, cuya función era trabajar por una mayor cooperación política; y la Correspondencia Europea (COREU) que consistía en un sistema de télex entre el Consejo, la Comisión y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros que les permitía ponerse en contacto directo.

Se puede decir que, gracias a esta etapa intermedia o de transición, las Comunidades Europeas fueron conscientes de la necesidad de relajar el paso en materia de política exterior y tan sólo incitar a la coordinación y a la cooperación entre los Estados cuando éstos verdaderamente estuviesen dispuestos a ello. En esta línea puede comprobarse que, el grado de ambición del Informe Davignon en comparación con el Plan Fouchet I y el Plan Fouchet II era mucho menor. El Informe Davignon eliminó las referencias a la creación de un tejido institucional propio para la política exterior, calmando de esta forma los ánimos soberanistas de los Estados. Así, a base de ir reduciendo las disposiciones tendentes a la comunitarización de la política exterior, se fue logrando una mayor concertación entre los Estados miembros. El Informe Davignon fue un pequeño paso hacia adelante para la coordinación de las políticas exteriores de los Estados, sin olvidar que continuaban siendo competencias estatales.

### 3.3. EL DESPEGUE DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA, EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL TRATADO DE ÁMSTERDAM.

Aprendidas las lecciones positivas y negativas de los años anteriores, llegó el momento del despegue de la política exterior en el seno de las Comunidades Europeas.

En la **Cumbre de París celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1974**, se acordó la **creación del Consejo Europeo** que, según RAIMUNDO BASSOLS JACAS, *«ha sido la decisión más importante desde el Tratado de Roma»*<sup>14</sup>. Si bien el

<sup>14</sup> BASSOLS JACAS, R. (2009), «Marcelino Oreja, primer ministro español de asuntos exteriores ante la cooperación política europea», en BENEYTO PÉREZ, J.M.<sup>a</sup> y MÉNDEZ DE VIGO, I. *Libera-micorum Marcelino Oreja Aguirre*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, p. 280.

Consejo Europeo todavía no aparecía como una institución de las Comunidades en pie de igual con el Consejo, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo; su formalización fue un éxito. Hasta 1974, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros se celebraban cuando las circunstancias así lo requerían a iniciativa de los propios Estados. En cambio, a partir de 1974, se supo a ciencia cierta cuándo tendrían lugar dichas reuniones, quiénes acudirían a ellas y cuál sería el alcance de las decisiones adoptadas en las mismas. Los resultados alcanzados en los Consejos Europeos se exponían en las llamadas Conclusiones de la Presidencia que tenían valor político pero no jurídico. Pero el Consejo Europeo no era en absoluto una institución comunitaria y además carecía de una Presidencia que le representase y organizase sus trabajos.

El Consejo Europeo fue una de las innovaciones introducidas, junto con otras muchas en campos distintos a la política exterior, por medio del **Acta Única Europea de 1986 (AUE)**. Además, este Tratado regulaba la cooperación política europea en materia de política exterior. De esta forma el AUE dejaba entrever lo que, años más tarde, sería la estructura en pilares, donde se diferenciaban las materias comunitarias de la política exterior y la seguridad. Todo ello se llevó a cabo conservando obviamente la unanimidad como regla de adopción de las decisiones en cuestiones de cooperación política.

Pero, la marcha de los acontecimientos volvió de nuevo a sobrecoger a las Comunidades Europeas. En esta ocasión, como consecuencia de la caída del Muro de Berlín en 1989 y del desmembramiento de la URSS en 1991, se hizo patente la necesidad de un cambio en la marcha del proyecto europeo. El objetivo era hacer frente a los vertiginosos eventos en Europa oriental y a la reunificación de Alemania. Para abordar este nuevo escenario, el **Consejo extraordinario de Dublín de 1990** convocó dos Conferencias Intergubernamentales: una dedicada a la Unión Política y otra consagrada a la Unión Económica y Monetaria. El resultado fue la firma el **Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992**. Este Tratado creó la Unión Europea, entendida como el todo político que abarcaba la CECA, la CEEA, la CEE y los pilares no comunitarios. No obstante, no se reconoció formalmente la personalidad jurídica de la Unión Europea, de manera que cada una de las Comunidades conservaba por separado su propia personalidad. Como ya se ha puesto de manifiesto, la gran novedad del Tratado de Maastricht fue el diseño de la **estructura del templo griego** para ilustrar la organización de las competencias de la Unión Europea. El Título I del Tratado se identificó con el frontispicio de dicho templo, compuesto por los valores y los principios compartidos entre todos los Estados miembros. El peso del frontispicio descansaba sobre tres pilares; el primer pilar, que comprendía los Títulos II a IV, se correspondía con las competencias de las Comunidades Europeas (CECA, CEEA y CEE), **el segundo pilar, Título V, con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**, donde también se integraba la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD); y el tercer pilar, Título VI, con la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). El templo griego

remataba con un basamento que recogía las disposiciones finales. Dicho esto, el primer pilar se correspondía con el núcleo comunitario de carácter económico; y los pilares segundo y tercero con el núcleo intergubernamental de carácter político. Por tanto, la razón para separar la PESC del primer pilar no era otra que mantener el carácter intergubernamental de dicha política, conservando de esta forma sus propios procesos de decisión y la competencia del Consejo. Con este nuevo enfoque aportado por el Tratado de Maastricht, la Unión Europea ganó en simplificación y redujo notablemente la tan criticada complejidad de su funcionamiento. Las disposiciones relativas a la PESC quedaron organizadas en el Título V, cuya rúbrica era «Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común», y que comprendían los artículos 11 a 28. A tenor del **artículo 11 del TUE**:

*«1. la Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:*

- *La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;*
- *El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;*
- *El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;*
- *El fomento de la cooperación internacional;*
- *El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*

*2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. El Consejo velará por que se respeten estos principios».*

El Tratado de Maastricht fue completado por el **Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997**. Por medio de este Tratado se creó el cargo del **Alto Representante para la PESC**, conocido en la jerga europea como Mr. PESC. El cargo correspondió al español JAVIER SOLANA. Además de situarse al frente de la PESC y de la PESD, el Alto Representante ostentaba el cargo de Secretario General del Consejo. En virtud de este último puesto, Mr. PESC debía asistir al Consejo en todo lo relativo a la PESC, así como participar en la



formulación de una política exterior comunitaria. Por tanto la nueva redacción del **artículo 26 del TUE** quedaba de la siguiente forma:

*«El Secretario General del Consejo, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros».*

Para cumplir con dicho mandato, el Alto Representante contaba con la **Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR)** previsto en la **Declaración N.º 6 del Tratado de Ámsterdam** e incorporado al TUE como la Declaración n.º 4<sup>15</sup>. Algunos autores han considerado que en la UPPAR se encuentra el *«verdadero embrión»* de un futuro Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea<sup>16</sup>. Y es que esta Unidad se encontraba establecida dentro de la Secretaría General del Consejo y bajo la responsabilidad del Secretario General, Alto Representante de la PESC. Además su atribución principal era *«garantizar la plena coherencia con las políticas exteriores de la Unión en materia económica y de desarrollo»*<sup>17</sup>. Aparte de las nuevas figuras del Alto Representante de la PESC y de la UPPAR, el Tratado de Ámsterdam contempló, por primera vez en el proyecto de construcción europeo, las **cooperaciones reforzadas**. Éstas consistían en una serie de mecanismos que permitían avanzar a los Estados miembros que así lo desearan y que cumplieran las condiciones pertinentes en ciertas materias, a falta de un acuerdo por el conjunto de los Estados. Las cooperaciones reforzadas introdujeron de esta forma la llamada *«Europa a la carta»* o la *«Europa de las varias velocidades»* que, si bien rompían con el consenso y con la intención de que la Unión se hiciese mediante pequeños pasos de todos sus miembros, suponía una buena dosis de realismo y pragmatismo en la Unión. Sin embargo, la intrincada formulación de las cooperaciones reforzadas por el Tratado de Ámsterdam las hizo prácticamente inoperantes. Además, las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC seguían un procedimiento aparte, puesto que no podían afectar a la defensa ni a las estrategias comunes y debían ser aceptadas por la totalidad de los Estados miembros, de manera que la negativa de uno sólo impedía su adopción.

La siguiente reforma del derecho primario de la Unión se correspondió con el **Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001**. El Tratado de Niza fue bastante conservador en lo que a la PESC se refiere, aunque también contenía elementos interesantes. El Tratado de Niza aludía entre los objetivos de

<sup>15</sup> Declaración n.º 4 aneja al TUE y añadida por el Tratado de Ámsterdam de 1997 disponible en: [http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0340-0396\).pdf](http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf).

<sup>16</sup> TAMAMES GÓMEZ, R. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, M. (2002), *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, p.152.

<sup>17</sup> Declaración n.º 4 aneja al TUE y añadida por el Tratado de Ámsterdam de 1997 disponible en: [http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0340-0396\).pdf](http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf).

la Unión a la necesidad de **hacer que la voz de Europa trascendiese mejor al mundo**. Como se verá más adelante, este deseo de dotar a la Unión Europea de una única voz en el exterior será la razón de ser del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En otro orden de cosas, el Tratado de Niza simplificó las **cooperaciones reforzadas** a fin de que tal mecanismo pudiese ser utilizado, pero tales modificaciones no se hicieron extensibles a la PESC.

Tras el impasse abierto por los fracasos de la CED, de la CPE, de los Planes Fouchet I y II y del Informe Davignon, el verdadero avance vino de la mano del Tratado de Maastricht de 1992. Por éste se concedió a la PESC un pilar exclusivo caracterizado por la cooperación intergubernamental y la participación del Consejo. Dicha estructura de pilares fue conservada por los siguientes Tratados: el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2001; y ello hasta que la idea de dotar a la Unión Europea con una Constitución hizo su aparición.

### 3.4. HACIA LA CONSOLIDACIÓN: LA CONVENCIÓN EUROPEA Y EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

En los albores del S. XXI, parecía que el célebre tríptico anunciado por GEORGES POMPIDOU con motivo de la Conferencia de La Haya de diciembre de 1969, «*achèvement, approfondissement, élargissement*»<sup>18</sup>, sólo se había completado parcialmente. La ampliación se había conseguido con los ingresos en la Unión Europea de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973; Grecia en 1981; Portugal y España en 1986; Austria, Suecia y Finlandia en 1995, y lo que sería la gran ampliación hacia el Este en 2004 y 2007 con 12 nuevos Estados. Por lo que se refiere a la profundización en la Unión, los Tratados habían ido perfilando y definiendo con mayor claridad la razón de ser de la Unión Europea. Pero, la obra de la Unión Europea estaba incompleta, de ahí que muchos vieses en la adopción de una Constitución la culminación de Europa.

La **Declaración de Laeken de 2001** sirvió de base legal para la convocatoria de una Convención, cuya tarea era la adopción de un proyecto de Tratado. Las razones que se encontraban detrás de este anhelo de una Constitución para Europa eran, entre otras, las siguientes. En primer lugar, las reglas por las que se regía la Unión habían sido diseñadas para seis Estados miembros de forma que, con 25 Estados, dichas reglas se mostraban insuficientes. En segundo lugar, la Constitución tenía como objetivo reunir en un único texto normativo todas las disposiciones que, hasta ese momento, se encontraban dispersas en

<sup>18</sup> Discurso de Georges Pompidou en la Conferencia de La Haya de 1969 disponible en: [http://www.georges-pompidou.org/Documentation/Discours/1969\\_12\\_La-Haye.html](http://www.georges-pompidou.org/Documentation/Discours/1969_12_La-Haye.html).

los sucesivos Tratados que conformaban el derecho originario de la Unión. Gracias a esta labor de compilación el marco normativo de la Unión Europea sería mucho más comprensible de cara a la ciudadanía y a terceros, pues bastaba consultar un solo documento para encontrar las bases jurídicas. Y en tercer lugar, la estructura en pilares añadía otro factor de complejidad junto con la dispersión normativa anteriormente referida, de lo que era la Unión Europea. Por esto se reclamaba una fusión urgente de dichos pilares, aunque sin socavar las competencias intergubernamentales. Como preveía la Declaración de Laeken, el objetivo era lograr que «*la Unión Europea se convierta en factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo bipolar*»<sup>19</sup>.

La **Convención para el Futuro de Europa de 2002 a 2003**, integrada por representantes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo así como por miembros de los parlamentos y de los gobiernos nacionales, puso todo sobre la mesa de negociación; los valores, los principios, las instituciones, las políticas, los procedimientos de adopción de decisiones etc. Finalmente, la Convención Europea adoptó por consenso el Proyecto del Tratado en 2003, y éste fue remitido a la Conferencia Intergubernamental. Aquí, de nuevo se abrió el debate y, tras algunas modificaciones, el texto final del **Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue adoptado en el Consejo Europeo de Bruselas el 19 de junio de 2004, y firmado formalmente en Roma el 29 de octubre de 2004**<sup>20</sup>.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa contenía 448 artículos y se estructuraba en un Preámbulo y cuatro Partes. La Primera Parte se refería a las instituciones de la Unión Europea, la Segunda Parte reproducía la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Tercera Parte llevaba por rúbrica «*De las políticas y del funcionamiento de la Unión*» y, por último, la Cuarta Parte fue titulada «*Disposiciones generales y finales*». En lo que a la política exterior se refiere, se crearon dos grupos de trabajo: el Grupo III «Personalidad Jurídica de la Unión» y el Grupo VII «Acción Exterior». Los resultados más destacables del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en política exterior fueron:

- Reconocimiento expreso de la **personalidad jurídica de la Unión Europea**: La Constitución Europea acababa con las dudas al respecto al recoger expresamente en su **artículo I-7** lo siguiente:

«*La Unión tiene personalidad jurídica*».

- Institucionalización del **Consejo Europeo**: Retomando la incorporación del Consejo Europeo por el AUE, la Constitución Europea consignaba, en su **artículo I-19**, el reconocimiento del Consejo Europeo como una institución más de la Unión:

<sup>19</sup> CONSEJO EUROPEO (2001), «Declaración sobre el futuro de la Unión Europea», Conclusiones de la Presidencia, Laeken, p.3 (en línea: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>)

<sup>20</sup> Tratado por el que se establece una Constitución para Europa disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0011:0040:ES:PDF>

- «1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad:
- Promover sus valores,
  - Perseguir sus objetivos,
  - Defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros,
  - Garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Este marco institucional está formado por:

- El Parlamento Europeo,
- El Consejo Europeo,
- El Consejo de Ministros (denominado en lo sucesivo «Consejo»),
- La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución, con arreglo a los procedimientos y condiciones establecidos en la misma. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal».

- Creación del puesto de **Presidente del Consejo Europeo**: El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reconocía la figura del Presidente del Consejo Europeo en el **artículo I-22**:

«1. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Presidente del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

3. *El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno».*

- Creación del **Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea**: El Grupo III planteó la fusión del Alto Representante de la PESC, previsto por el Tratado de Ámsterdam, y del Comisario de Relaciones Exteriores, dando lugar al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. La justificación de esta fusión no era otra que la de evitar la duplicación de los cargos, lo que era claramente ineficiente. Según lo estipulado en el **artículo I-28**:

«1. *El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al **Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión**. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

2. *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.*

3. *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.*

4. *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3”.*

- Creación del **Servicio Europeo de Acción Exterior**: La propuesta de creación del SEAE partió del Grupo VII. Se trataba de un cuerpo de funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros encargado de asistir al Ministro de Asuntos Exteriores en el desempeño de sus funciones. La mención al SEAE se encontraba ubicada en **artículo III-296**:

«1. *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.*

2. *El Ministro de Asuntos Exteriores representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá*

*el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.*

3. *En el ejercicio de su mandato, el **Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión** se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión europea del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.»*

- Creación de las **Delegaciones de la Unión Europea**: Las Delegaciones de la Comisión ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales son sustituidas por las Delegaciones de la Unión Europea recogidas en el **artículo III. 328**:

*«1. Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.*

*2. Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del **Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión**. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.»*

La constitución del SEAE era, sin lugar a dudas, una de las prioridades más conocidas tal y como se desprende de la **Declaración n.º 24 relativa al artículo III-296**:

*«La Conferencia declara que, en cuanto se haya firmado el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al servicio europeo de acción exterior.»*

Estos trabajos preparatorios dieron comienzo con la adopción, por parte de la Conferencia Intergubernamental, de una Decisión por la que se encomendaba al Alto Representante de la PESC, a la Comisión y a los Estados miembros el lanzamiento del SEAE, una vez el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fuese aprobado. JAVIER SOLANA tomó las riendas del proceso pero pronto se tuvo que poner freno al mismo.

Dos aspectos del Tratado no eran del todo del agrado de los Estados. En primer lugar, la mención «Constitución» no era bien vista por muchos Estados. Aunque efectivamente no se estaba ante una Constitución en el sentido tradicional del término, entendida como toda *«ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e institucio-*

*nes de la organización política*»<sup>21</sup>, la simple constancia del vocablo levantaba ampollas. Y es que muchos Estados no aceptaban que un texto supranacional, negociado por instituciones supranacionales, recibiese la misma denominación que las constituciones nacionales redactadas por unas Cortes que representaban la soberanía nacional. En segundo lugar, la segunda Parte del Tratado dedicada a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea era rechazada por Estados como Reino Unido, quienes no aceptaban el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales a sus ciudadanos fuera de sus propios textos constitucionales. En política exterior, el término «Ministro de Asuntos Exteriores» tampoco entusiasmaba a los defensores de la soberanía nacional. Los Estados ya tenían sus respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, de forma que era inadmisibles que dicho agente europeo fuese denominado de la misma manera.

Como resultado de estas críticas, los procesos de ratificación en muchos países se tornaron imposibles. De los 25 que componían la Unión Europea por aquel entonces, 18 ratificaron el Tratado; cuatro de ellos tras la celebración de referéndums en sus respectivos territorios, entre los cuales se encontraba España. No obstante, a pesar de constituir mayoría, pesaron más los rechazos en los referéndums de Francia y de los Países Bajos en 2005 y las suspensiones de los procesos de ratificación en Reino Unido y la República Checa. Consecuentemente, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue apartado y olvidado lo más rápido posible. Los trabajos para la puesta en marcha del SEAE corrieron la misma suerte.

La experiencia del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue un jarro de agua fría para la Unión Europea. Las críticas habían venido en parte motivadas por cuestiones aparentemente triviales, como pueden ser los términos y los vocablos empleados, pero que en política y en Derecho encierran connotaciones a tener en cuenta. Asimismo, no hay que olvidar que algunos de los referéndums organizados sobre el Tratado fueron reinterpretados por la ciudadanía en clave nacional; tal fue el caso de Francia donde la consulta sobre Europea se convirtió en una consulta sobre el Presidente de la República JACQUES CHIRAC. Independientemente del rechazo formal a la Constitución para Europa, el Tratado de Lisboa recogió el relevo de muchas de sus disposiciones. Lisboa hereda, con o sin cambios, el espíritu así como parte del contenido del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

### 3.5. CONCLUSIONES

La configuración de la política exterior de la Unión Europea ha pivotado a lo largo de su historia entre dos posturas. Por un lado, la defensa de la soberanía nacional que justificaba que la política exterior se mantuviese como una competencia exclusiva de los Estados miembros. Por otro lado, el deseo de una transferencia de dicha competencia a la Unión, en aras de la creación de una

<sup>21</sup> Definición dada por la Real Academia de la Lengua Española.

política exterior única y común para todos los Estados miembros. Así, según prevaleciese en cada momento una tendencia u otra, se avanzaba o se frenaba en la construcción de una Unión Europea como actor global en las relaciones internacionales.

Dicho esto, se puede concluir que la evolución de la política exterior evolucionó de manera coherente con los acontecimientos internacionales y con los sentimientos nacionales. En un primer momento, el proyecto europeo se concentró en objetivos económicos mediante la puesta en común del carbón y del acero a través de la CECA, ya que era necesario revitalizar las deprimidas economías de los Estados tras la Segunda Guerra Mundial. La política exterior fue obviada por los padres fundadores o mejor dicho, ni siquiera se les pasó por la cabeza incorporar menciones de política exterior a ese primigenio estado de las Comunidades Europeas. Sin embargo, la unión económica pronto dejó pasar a la unión política. En política exterior se avanzó con paso lento pero seguro, reculando cuando se había acelerado demasiado como pasó con la CED y la CPE o con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Los avances fueron progresivamente *in crescendo*, desde la celebración de consultas entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros sobre temas internacionales pero sin una periodicidad determinada (Consejo de Estrasburgo el 23 de noviembre de 1959), hasta la organización de Reuniones Ministeriales oficiales, primero a razón de dos reuniones al año (Informe Davignon de 1970) y posteriormente a razón de cuatro reuniones al año (Cumbre de Copenhague de 1973). El despegue definitivo se produjo con la fijación de la PESC en el segundo pilar (Tratado de Maastricht de 1992) y con la aparición del Alto Representante de la PESC (Tratado de Ámsterdam de 1997).

A pesar de los altibajos durante el proceso, la voluntad era firme y el objetivo estaba definido: hacer de Europa un actor global en la esfera internacional con capacidad jurídica para asumir compromisos internacionales y para hacer valer sus derechos.





## 4. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA

*«They (the EU member States) have been much less successful in foreign policy for a combination of reasons, largely lack of will and poor arrangements. The Lisbon Treaty sets out to remedy the second of these perhaps helping also to remedy the first in a world in which that becomes increasingly vital for European interests».*

BRIAN CROWE<sup>22</sup>

A pesar de la renuncia al Tratado por el que se establece la Constitución para Europa en el Consejo Europeo de 2007, las ansias de avanzar en el proyecto europeo no desaparecieron. El camino ya recorrido era muy largo y de él se habían extraído notables beneficios que no podían caer en saco roto. Así, los Estados miembros y las instituciones comunitarias aunaron de nuevo sus fuerzas para afrontar juntos la nueva fase a la que se enfrentaba la Unión. Esta nueva etapa se identificó con el **Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007**. Pero el Tratado también sufrió serios contratiempos, como el resultado negativo en el referéndum celebrado en Irlanda en 2008 y las reticencias del Presidente de la República Checa VÁCLAV KLAUS. Finalmente, el Tratado salió adelante y su entrada en vigor se produjo el 1 de diciembre de 2009.

Por tanto, tras haber analizado en el apartado primero la evolución histórica de la política exterior de la Unión Europea, es el turno de examinar la regulación prevista en el Tratado de Lisboa.

### 4.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa pretendía profundizar en la democracia, la solidaridad, la eficacia, la transparencia y el progreso económico y social. Para ello, llevó a cabo la reforma de mayor calado del derecho de la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht.

<sup>22</sup> CROWE, B. (2008), «The European External Action Service. Roadmap for Success», A Chatham House Report, Londres, The Royal Institute of International Affairs, p.7 (en línea: [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas\\_report.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas_report.pdf)).

El Tratado de Lisboa organizó el derecho originario de la Unión en dos únicos textos: el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** y el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**. Gracias a esta nueva disposición se simplificó el entramado de normas jurídicas que hasta entonces se encontraban dispersas en varios textos, si bien no se consiguió la unificación de todas ellas en un solo documento. Por lo que respecta al TUE, éste se organiza en un Preámbulo y seis Títulos con un total de 55 artículos. Por su parte, el TFUE desarrolla muchas de las disposiciones del TUE en su Preámbulo, sus siete Partes y sus 358 artículos. Por último, el Tratado de Lisboa recogía también 37 Protocolos, dos Anexos y múltiples Declaraciones tanto a las disposiciones de los Tratados como a los Protocolos.

Asimismo, el Tratado de Lisboa **suprimió la estructura de templo griego** con sus tres pilares introducida por el Tratado de Maastricht. Pero, la desaparición del templo no se traducían exactamente en una comunitarización de todas las materias puesto que, aunque externamente no había templo, sí lo había internamente. Es decir, subsistían diferentes procedimientos para materias comunitarias y para materias intergubernamentales, y las instituciones involucradas también podían variar en función de la materia. Es por ello por lo que FRANCISCO ALDECOA calificaba la nueva apariencia del Tratado de Lisboa como un árbol dotado de un tronco común, los valores y principios; y de dos ramas, la comunitaria y la intergubernamental<sup>23</sup>. Pero, aparte de seguir conservando la PESC su carácter intergubernamental se llevó a cabo un cambio de denominación en la PESD que pasó a llamarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

## 4.2. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO DE LISBOA

En política exterior muchas de las disposiciones del Tratado de Lisboa guardan semejanzas notables con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, aunque con algunas matizaciones como se verá a continuación.

Como hacía la Constitución Europea, el Tratado de Lisboa recogió al final el reconocimiento de la **personalidad jurídica de la Unión Europea** de forma expresa en el **artículo 47 del TUE**:

*«La Unión tiene personalidad jurídica».*

Las disposiciones relativas a la **política exterior** aparecen sistematizadas en el **Título V del TUE** cuya rúbrica es *«Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común»*, y que comprende los artículos 21 a 46;

<sup>23</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA F. (2003), «El debate sobre Política Exterior común en la Convención Europea», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, WP3/2003, p.9 (en línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2ab1b4004f018837bebdfe3170baead1/PDF-003-2003-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2ab1b4004f018837bebdfe3170baead1>).

y en la **Parte V del TFUE** «*Acción Exterior de la Unión*», y que abarca los artículos 205 a 222. Del conjunto de estas disposiciones debemos referirnos al **artículo 21.1 del TUE**, donde se recogen los principios de la acción exterior de la Unión y al **artículo 21.2 del TUE**, donde se enuncian los objetivos a alcanzar en política exterior:

*«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.*

*La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.*

2. *La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:*
  - a) *defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
  - b) *consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;*
  - c) *mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
  - d) *apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
  - e) *fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
  - f) *contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
  - g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*

*h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multi-lateral sólida y en una buena gobernanza mundial.»*

En este punto es conveniente realizar la siguiente clarificación de términos para que a lo largo de la exposición no den lugar a equívoco. Como se puede apreciar al leer la rúbrica del Título V del TUE, la Unión Europea distingue la Acción Exterior de la Unión, de la **PESC**. Y es que son dos conceptos diferentes y con contenidos distintos. La Acción Exterior se corresponde con la **Política Exterior Común de la Unión Europea (PEC)** y comprende el conjunto de la política exterior europea, ya sean relaciones de tipo comunitario, como la cooperación intergubernamental de la PESC, como la dimensión exterior de las políticas comunes. Frente a esto, sólo constituyen la PESC las cuestiones de política exterior así consideradas por los Estados miembros por consenso y que aparecen contempladas en el TFUE. Por tanto, la PESC se mantiene como un ámbito intergubernamental, mientras que en la PEC se incluye también la proyección exterior de las competencias comunitarias que son responsabilidad de la Comisión Europea. Esta distinción tiene gran trascendencia y marca todo el proceso de construcción del SEAE que tiene competencias en cuestiones de la PESC y de la PEC. Como indica STEFAN LEHNE, *«If the EEAS remains restricted primarily to the CFSP it will represent hardly any progress over the pre-Lisbon system. Given the increasing linkages between the various aspects of external relations, the EU urgently needs a more coherent approach»*<sup>24</sup>.

Por lo que respecta a las instituciones, el Tratado de Lisboa retoma la consideración del **Consejo Europeo** como una institución más de la Unión Europea, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 13.1 del TUE**:

*«1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.*

*Las instituciones de la Unión son:*

- El Parlamento Europeo,*
- El Consejo Europeo,*
- El Consejo,*
- La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),*
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,*
- El Banco Central Europeo,*
- El Tribunal de Cuentas».*

<sup>24</sup> LEHNE S. (2011), «More action, better service. How to strengthen the European external action service», Carnegie Endowment for International Peace, p. 9 (en línea: [http://carnegieendowment.org/files/CEIP\\_Outlook\\_EAS-Lehne\\_C.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CEIP_Outlook_EAS-Lehne_C.pdf)).

Al frente de éste se encuentra el Presidente del Consejo Europeo, cargo que ostenta el belga HERMAN VAN ROMPUY desde su nombramiento el 1 de enero de 2010 hasta nuestros días. En virtud del **artículo 15.5 y 15.6 del TUE**:

*«5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

6. El Presidente del Consejo Europeo:

- a) *presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;*
- b) *velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;*
- c) *se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;*
- d) *al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.*

*El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno».*

Pero donde radica el interés para esta Memoria es en las disposiciones referentes a los órganos encargados de la política exterior, concretamente en el **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR)**, cargo que ejerce la británica CATHERINE ASHTON también desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de octubre de 2014, cuando será oficialmente reemplazada por la italiana FEDERICA MOGHERINI, y en el SEAE. En cuanto a la regulación del AR, la misma aparece en el **artículo 18 TUE**:

*«1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

*2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.*

*3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.*

4. *El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3”.*

La segunda de las disposiciones que debe ser reproducida, pues en ella se encuentra la base jurídica del **SEAE**, es el **artículo 27 del TUE**:

- «1. *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.*
2. *El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.*
3. *En el ejercicio de su mandato, el **Alto Representante** se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.»*

Bajo la autoridad del AR se encuentran las **Delegaciones de la Unión Europea**, que pasan a reemplazar a las anteriores Delegaciones de la Comisión y a la representación exterior en materia de PESC, ejercida hasta este momento por el Estado miembro que asumía la Presidencia rotatoria del Consejo cada semestre. El marco jurídico de las Delegaciones de la Unión Europea se contempla en el **artículo 221 del TFUE**:

- «1. *Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.*
2. *Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.»*

Si se comparan las redacciones actuales del **artículo 18 del TUE** con la del **artículo I-28** del Tratado por el que establece una Constitución para Europa, del **artículo 27 del TUE** con la del **artículo III-296**, del **artículo 221 del TFUE** con la del **artículo III-328**, llama la atención las similitudes en todas ellas. Los artículos son prácticamente iguales, salvo en lo que a la denominación del responsable de la PESC se refiere. Mientras la Constitución para Europa se refería a él como el Ministro de Asuntos Exteriores, el Tratado de Lisboa lo designa como Alto Representante. Gracias a este cambio de redacción, los ánimos nacionalistas de muchos países se calmaron y las oposiciones al artículo fueron levantadas con el Tratado de Lisboa.

El hecho de que el Tratado de Lisboa recoja, sin apenas modificaciones, el conjunto de disposiciones referidas a la política exterior de la Unión se explica a partir de los siguientes argumentos<sup>25</sup>:

- El consenso previo alcanzado entre los Estados miembros sobre estas cuestiones dentro de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental lo que hizo que, en el momento de la negociación del Tratado de Lisboa, ya se contase con las soluciones.
- El consenso previo en los círculos académicos, políticos y sociales sobre la constitución de una incipiente diplomacia propia de la Unión Europea en coordinación con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.
- La necesidad urgente, dados los cambios producidos como consecuencia del proceso de globalización, de reordenar toda la política exterior de la Unión.

Lo cierto es que, como resultado del mantenimiento del grueso del contenido de las disposiciones, mucho del trabajo iniciado con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa pudo ser aprovechado.

Sin embargo, dos Declaraciones anejas al Tratado de Lisboa sobre política exterior llaman poderosamente la atención. Éstas son las **Declaraciones n.º 13 y n.º 14**.

**Declaración n.º 13 relativa a la política exterior y de seguridad común:**

*«La Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado*

<sup>25</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA F. (2011), «La diplomacia europea como diplomacia común», en ALDECOA LUZÁRRAGA F. (coord.), La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Madrid, Marcial Pons, p. 27.



*actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.*

*La Conferencia recuerda asimismo que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.*

*Pone de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales.»*

**Declaración n.º 14 relativa a la política exterior y de seguridad común:**

*«Además de las normas y procedimientos específicos a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 24 del Tratado de la Unión Europea, la Conferencia subraya que las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

*La Conferencia observa por otro lado que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo.*

*La Conferencia también recuerda que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.»*

El interés de las Declaraciones n.º 13 y 14 radica en el hecho de que, pese al avance cualitativo que significa el Tratado de Lisboa a la hora de dotarse del AR y del SEAE, los Estados miembros, temerosos quizás de la trascendencia internacional que estos cambios iban a suponer, se preocuparon en dejar constancia que la política exterior continúa siendo una competencia soberana de cada uno de ellos. Esta marcha atrás soberanista puede ser considerada como un último intento de mantener el control sobre una competencia que progresivamente se les va escapando de las manos.

**4.3. EL DESARROLLO DE LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE LISBOA**

La voluntad de iniciar cuanto antes los trabajos para el desarrollo de las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas al AR y al SEAE se hizo constar en la **Declaración n.º15 relativa al artículo 27 del TUE:**

«La Conferencia declara que, en cuanto se haya firmado el Tratado de Lisboa, el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Comisión y los Estados miembros deberían comenzar los trabajos preparatorios relativos al servicio europeo de acción exterior.»

Así, las negociaciones comenzaron cuando ya se podía adivinar con cierta seguridad que el Tratado de Lisboa finalmente entraría en vigor. En el curso de estas negociaciones se hizo patente las diferentes visiones que el Consejo por un lado, y la Comisión y el Parlamento Europeo por otro, tenían sobre el SEAE. Por ello, la adopción de una decisión final supuso todo un ejercicio de diplomacia comunitaria.

El primero de los textos que fue adoptado en cumplimiento de esta Declaración fue el **Informe sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, del 20 de octubre de 2009**<sup>26</sup>. Este documento fue aprobado tras el debate iniciado en el Parlamento Europeo por el **Informe Brok**, denominado así en honor al eurodiputado alemán ELMAR BROK, quien siempre manifestó su compromiso e interés por la puesta en marcha del SEAE. En este Informe de 2009, el Parlamento Europeo expuso con claridad cuál era su posición sobre la creación del SEAE<sup>27</sup>. En primer lugar, aludía a que el SEAE debía construirse a partir de bases comunitarias y no intergubernamentales, obviando el hecho de que dentro de las funciones del SEAE se encontraba la PESC, materia intergubernamental por excelencia. En segundo lugar, el SEAE sería un servicio *sui generis* en los aspectos organizativo y presupuestario, pero que dependería orgánicamente de la Comisión. Esta propuesta de vincular el SEAE a la Comisión respondía al deseo que tenía el Parlamento Europeo de controlar las actividades del SEAE. Si el SEAE formaba parte de la Comisión, el Parlamento Europeo podía supervisarlos ya que éste ejerce el control político sobre la Comisión. Sin embargo, esta vinculación a la Comisión despertaba ciertos recelos en el Consejo sobre todo en materia de PESC, un ámbito donde el Consejo primaba sobre la Comisión y donde el Parlamento no tenía competencias de control. En tercer lugar, el Informe Brok se apresuraba a señalar que todos los nombramientos debían regirse por un proceso abierto y transparente en base a los principios de mérito y capacidad de los candidatos. A estos requisitos, se unían también el del equilibrio en la distribución de puestos entre las instituciones comunitarias y el

<sup>26</sup> PARLAMENTO EUROPEO (2009), «Informe sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior» (2009/2133 (INI)), Bruselas (en línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2009-0041+0+DOC+PDF+V0//ES>)

<sup>27</sup> DUCH GUILLOT, J, y MEDEL GÁLVEZ, S. (2011), «La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior», Revista Unión Europea Aranzadi, marzo 2011, p.19.

de la promoción de la igualdad de género. Para garantizar su cumplimiento, el Parlamento exigía ser informado de los nombramientos e, incluso, reclamaba la posibilidad de constituir audiciones con algunos de los candidatos. Por otro lado, el informe alentaba la creación futura de una Escuela Diplomática Europea para la formación de los futuros miembros del SEAE. Esta Escuela no competiría con las Escuelas Diplomáticas nacionales, sino que su relación sería de cooperación. El objetivo último de esta Escuela Diplomática Europea era contribuir a que una cultura diplomática europea común se fuese forjando de manera progresiva para, de esta forma, crear sinergias entre los miembros de orígenes tan dispares que se integrarían en el SEAE.

Lo cierto es que, con este Informe, el Parlamento Europeo se adelantó al resto de instituciones comunitarias y a los Estados miembros de la Unión a la hora de expresar sus pareceres sobre el SEAE. Esta actuación puede considerarse como un hábil movimiento por parte del Parlamento Europeo, pues mostraba su interés en hacer uso de las nuevas competencias que le fueron otorgadas por el Tratado de Lisboa. Asimismo, el Parlamento dejaba clara su intención de jugar un papel primordial en la creación del SEAE, ya que era la institución de la Unión que representaba directamente a los ciudadanos europeos. Con esta actuación el Parlamento Europeo se garantizaba, además, la capacidad de influencia en la Decisión final sobre el SEAE, que el AR debería proponer al Consejo y que tenía que contar con la consulta previa al Parlamento Europeo, así como con la previa aprobación de la Comisión.

Tras el Informe del Parlamento Europeo, fue el turno del Consejo. Bajo la Presidencia sueca del Consejo se presentó el **Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior, del 23 de octubre de 2009**<sup>28</sup>. En este texto se recogen los trabajos preparatorios realizados hasta el momento por los Estados miembros, el Consejo y la Comisión; que pretendían servir de líneas directrices para el AR. En cuanto a la adscripción del SEAE, se sostenía en este Informe que debía ser un servicio independiente de la Comisión y de la Secretaría del Consejo, dotado de autonomía presupuestaria, administrativa y en cuestiones de personal. Este primer inciso ya contradecía lo defendido por el Parlamento Europeo, para quien el SEAE tenía que integrarse obligatoriamente en la Comisión. Consecuentemente, la postura del Parlamento sobre la posición del SEAE dentro de la Comisión volvió a ser objeto de un nuevo documento: la **Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del SEAE, del 22 de octubre de 2009**<sup>29</sup>. A parte de la espinosa cuestión de la adscripción del SEAE, otra materia sobre la que

<sup>28</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), «Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior» (14930/09), Bruselas (en línea: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st14/st14930.es09.pdf>).

<sup>29</sup> PARLAMENTO EUROPEO (2009), «Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior» (A7-0041/2009), Bruselas (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:265E:0009:0014:ES:PDF>).

también existían posiciones divergentes era la relativa a las competencias que tendría este futuro servicio. Principalmente, los debates surgían entorno a las políticas de desarrollo y cooperación, de ampliación y de comercio. Mientras la Comisión defendía a ultranza que tales políticas debían seguir permaneciendo dentro de la Comisión, el Consejo, en cambio, apoyaba la idea de que al menos el SEAE participase en la programación de los instrumentos financieros de cooperación.

Pero quizás, uno de los elementos más curiosos que se recogen en este Informe fue el cronograma que organizaba el desarrollo posterior de los trabajos, para conseguir que el SEAE fuese una realidad a más tardar a finales de abril de 2010:

- Primera fase: Comprendía desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la adopción de la Decisión por la que se establecía la organización y el funcionamiento del SEAE.
- Segunda fase: Comprendía desde la Decisión del Consejo hasta el informe sobre el SEAE. Dicho informe tenía que adoptarse en 2012 pero fue al final postergado hasta 2013.
- Tercera fase: Comprendía desde el informe de 2013 hasta una nueva revisión en 2014.

Con el objeto de ganar en sistematización a la hora de exponer la creación del SEAE en esta Memoria, se seguirá el esquema planteado en el mencionado cronograma.

Así, la **primera fase** dio comienzo el 1 de diciembre de 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Los dos acontecimientos de mayor importancia en esta fase fueron el nombramiento del AR y la adopción de la Decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE.

En cuanto al **nombramiento del AR**, era quizás la cuestión prioritaria a abordar, ya que sin AR no habría SEAE. La **Declaración nº 12 relativa al artículo 18 del TUE** estipulaba lo siguiente:

*«1. La Conferencia declara que se mantendrán los contactos oportunos con el Parlamento Europeo durante los trabajos preparatorios que precedan al nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que debe producirse en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con arreglo al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea y al artículo 5 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuyo mandato durará desde la citada fecha hasta el final del mandato de la Comisión que esté en funciones en ese momento.*

*2. Asimismo, respecto del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuyo mandato comenzará en noviembre de 2009, al mismo tiempo y con la misma duración que el de*

*la próxima Comisión, la Conferencia recuerda que será nombrado con arreglo a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Tratado de la Unión Europea.»*

En cumplimiento de esta Declaración, el Consejo Europeo, en una **Cumbre extraordinaria celebrada en Bruselas el 19 de noviembre de 2009**, nombró por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión, a la baronesa D<sup>a</sup>. MARGARET CATHERINE ASHTON OF UPHOLLAND como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>30</sup>. Además, en tanto que miembro de la Comisión, la AR se sometió también al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Por tanto, el mandato de CATHERINE ASHTON comenzó en noviembre de 2009 y finalizará en octubre de 2014, el mismo año que acaba el actual mandato de la Comisión. A partir del 31 de octubre de 2014 será Federica Mogherini la nueva AR.

La primera misión a la que se enfrentó CATHERINE ASHTON fue la puesta en marcha del SEAE; *«with its entry into force in December 2009, HRVP Catherine Ashton has moved very quickly to turn it (EEAS) into a practical reality, articulating the vision which Member States laid out and forging a consensual decision with Council and Parliament»*<sup>31</sup>. Para cumplir con esta misión la AR constituyó un Comité de Dirección compuesto por trece personalidades que procedían de las tres instituciones comunitarias involucradas en la creación del SEAE, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo. Esté Comité tomó como base para sus trabajos los informes de las instituciones a los que nos hemos referido con anterioridad y, a medida que avanzaban, la AR organizaba consultas con los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento. El propósito de estas reuniones no era otro que comprobar que dichos avances contaban con el respaldo de todas las partes involucradas. Tras arduos debates, CATHERINE ASHTON presentó el **Proyecto de Decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, el 25 de marzo de 2010**<sup>32</sup>. El Proyecto fue objeto de largas negociaciones en el seno del llamado «Cuadrílogo», donde se agrupaban las instituciones dotadas de voz y voto para la aprobación de la Decisión final. Concretamente, dentro del «Cuadrílogo» se reunieron, CATHERINE ASHTON como AR; la Presidencia española del Consejo representada por el entonces Ministro de Asuntos Ex-

<sup>30</sup> CONSEJO EUROPEO (2009), «Decisión adoptada con el acuerdo del Presidente de la Comisión por la que se nombra a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» (2009/880), Bruselas (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0049:0049:ES:PDF>).

<sup>31</sup> O'SULLIVAN, D. (2011), «Setting up the EEAS», Discurso en el IIEA, Dublin, p.1 (en línea: [http://www.eeas.europa.eu/speeches/2011\\_1201\\_dos\\_iea\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/speeches/2011_1201_dos_iea_en.pdf))

<sup>32</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior» (8029/10), Bruselas (en línea: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/clis/cons\\_cons\(2010\)08029\\_/cons\\_cons\(2010\)08029\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/clis/cons_cons(2010)08029_/cons_cons(2010)08029_es.pdf)).

teriores y de Cooperación, D. MIGUEL ÁNGEL MORATINOS, y por el Secretario de Estado para la Unión Europea D. DIEGO LÓPEZ GARRIDO, en representación del Consejo de Asuntos Generales; el Comisario de Asuntos Institucionales MAROS SEFCOVIC, en representación de la Comisión; y tres eurodiputados, ELMAR BROK, GUY VERHOFSTADT y ROBERTO GUALTIERI, en representación del Parlamento Europeo. Las cuestiones que levantaron más controversia fueron las siguientes:

- Dentro del Consejo, las discusiones surgieron en torno al posible establecimiento de una cuota mínima para cada Estado dentro del SEAE. Ésta era ante todo una reivindicación de los Estados miembros pequeños y medianos, quienes temían que los puestos asignados a diplomáticos nacionales dentro del SEAE fuesen cubiertos por los Estados grandes, al tener éstos unos servicios diplomáticos más extensos. También, dentro del Consejo, surgió la posibilidad de que el SEAE desempeñase funciones consulares en terceros Estados. Sin embargo, esta opción era rechazada de plano por el Reino Unido.
- La Comisión y el Consejo se enfrentaron por la autonomía del SEAE como ya se ha avanzado anteriormente. Y es que, mientras la Comisión y el Parlamento mantenían que el SEAE debía formar parte de la Comisión y depender presupuestariamente de ésta, el Consejo defendía su plena autonomía tanto orgánica como presupuestaria. Al final, el Consejo se impuso, de forma que el SEAE se constituyó como una «cuasi institución» que asistía al AR y a cualquier institución comunitaria que lo necesitase. Asimismo, el SEAE se encargaba de la programación estratégica de su propio presupuesto, si bien la gestión del mismo quedó en manos de la Comisión.
- Otro punto de fricción entre la Comisión y el Consejo versó sobre la designación de los jefes de las delegaciones de la Unión Europea ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales. La Comisión aspiraba a tener mayor poder a la hora de efectuar dichas designaciones y así fue. Debido a sus presiones, se concedió a la Comisión el poder de objetar a los candidatos propuestos por los Estados miembros en supuestos de incompetencia manifiesta. No obstante, el AR se mantenía como la institución última que decidía sobre los nombramientos.

El Parlamento Europeo fue la institución más hostil al Proyecto de Decisión presentado por la AR. En esta ocasión, los eurodiputados ELMAR BROK y GUY VERHOFSTADT presentaron un *non paper* el 6 de abril de 2010 con lo que, según ellos, tenía que ser el SEAE. En cuanto al control político, CATHERINE ASHTON se comprometió a presentarse con cierta periodicidad ante el Parlamento Europeo para rendir cuentas de su gestión. También acabó transigiendo sobre la posibilidad de que los candidatos a jefes de las Delegaciones de la Unión y a Representantes Especiales compareciesen ante la Comisión de

Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Ahora bien, no aceptó la reivindicación del Parlamento de vetar a estos candidatos. Respecto al presupuesto, el Parlamento fue quien en esta ocasión tuvo que ceder en sus postulados. Así, el SEAE se beneficiaría de una rúbrica para el solo dentro de los Presupuestos comunitarios, y no dentro de la Comisión como proclamaba el Parlamento. Sin embargo, esta autonomía presupuestaria tenía como contrapartida que el SEAE se debía someter a las reglas de control de gasto fijadas por la Comisión. En último término, la tan ansiada participación en las decisiones relativas a la política exterior que defendía el Parlamento, se tradujo en la aceptación por parte de CATHERINE ASHTON de que dicha institución tuviese acceso a los documentos, incluidos los clasificados, que fuesen necesarios para el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, el «Cuadrílogo» alcanzaba un acuerdo político sobre el SEAE el 21 de junio de 2010 en Madrid. Hay que resaltar en este punto la gran labor desempeñada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España en la coordinación de todas las partes que integraban el «Cuadrílogo». La adopción del llamado Acuerdo de Madrid de 2010 no hubiese sido posible sin la diplomacia española, que se esforzó al máximo en lograr la adopción de la Decisión sobre el SEAE durante la Presidencia española del Consejo en el primer trimestre de 2010. De aquí las palabras del Secretario de Estado LÓPEZ GARRIDO al término de las negociaciones, «*estamos muy satisfechos con este acuerdo, que deja allanado el camino*»<sup>33</sup>.

Alcanzado el Acuerdo de Madrid, el Parlamento Europeo emitió su dictamen consultivo favorable a la Decisión el 8 de julio de 2010<sup>34</sup>. Con el visto bueno del Parlamento, fue el turno de la Comisión, quien a su vez manifestó su consentimiento favorable el 20 de julio de 2010. El último paso, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27.3 del TUE, fue la adopción formal de la **Decisión por el Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior el 26 de julio de 2010**<sup>35</sup>. Esta Decisión constituye por tanto el marco jurídico que desarrolla las disposiciones del Tratado de Lisboa y, en base a la cual, se ha organizado y puesto en funcionamiento el SEAE. La Decisión se organiza, tras los Considerandos, en trece artículos y un Anexo. Su entrada en vigor aconteció, como alu-

<sup>33</sup> LÓPEZ GARRIDO, D. (2010), «Las instituciones de la UE cierran acuerdo sobre el servicio diplomático europeo», artículo de prensa de La Razón, Madrid (en línea: [http://www.larazon.es/detalle\\_hemeroteca/noticias/LA\\_RAZON\\_278928/9020-las-instituciones-de-la-ue-cierran-acuerdo-sobre-servicio-diplomatico-europeo#.UhXdAD2btMs](http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_278928/9020-las-instituciones-de-la-ue-cierran-acuerdo-sobre-servicio-diplomatico-europeo#.UhXdAD2btMs))

<sup>34</sup> PARLAMENTO EUROPEO (2010), «Posición del Parlamento Europeo con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior», Bruselas (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:351E:0454:0472:ES:PDF>)

<sup>35</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010), «Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior»(2010/427/UE), Bruselas (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>).

de el artículo 13 de la Decisión, en la fecha de su adopción es decir, el mismo día 26 de julio de 2010.

Pero, antes de desarrollar el contenido de la Decisión fue imprescindible proceder a la **reforma del Reglamento Financiero y del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas**. La reforma al Reglamento Financiero llevada a cabo por el Reglamento n.º 1081/2010, estaba orientada a dos objetivos<sup>36</sup>. Por un lado, el reconocimiento del SEAE como institución a efectos de la autonomía en la gestión presupuestaria. Por otro lado, la concesión al Director General del Presupuesto y a los jefes de las Delegaciones de la Unión de competencias para la ejecución de pagos. Además de estas reformas, fue necesaria la modificación de los Presupuestos de 2010 para dotar al AR de los recursos económicos imprescindibles para el funcionamiento del SEAE. En base a las estimaciones realizadas por la propia AR, la Comisión aprobó una dotación económica de 9,5 millones de euros. En cuanto a las cuestiones del personal, la reforma fue plasmada en el Reglamento n.º 1080/2010, y tenía como finalidad dar cabida a las particularidades del régimen aplicable al personal del SEAE<sup>37</sup>. Concretamente con esta reforma se designó al AR como la autoridad contratante en el SEAE y se reconoció la igualdad entre los funcionarios de las instituciones. El 1 de diciembre de 2010 se produjeron los primeros nombramientos en el SEAE y, el 1 de enero de 2011 tuvo lugar la transferencia del personal de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, que será examinada más adelante. Así, se considera que el **1 de enero de 2011 fue la fecha exacta en la que el SEAE comenzó su andadura**.

El poner en marcha un nuevo ente a partir de cero exige controlar y supervisar sus primeros pasos. Por ello la **segunda fase** de la creación del SEAE tenía como objetivo comprobar si se está cumpliendo con lo estipulado. Así lo prevé el artículo 13 de la Decisión, de forma que el SEAE fue sometido a una primera revisión plasmada en el consiguiente **Informe Anual de Actividad de 2011** remitido por el AR al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión<sup>38</sup>. En este Informe se resaltan dos cuestiones a tener en cuenta para mejorar el funcionamiento del servicio. La primera cuestión a la que alude el Informe es la relativa a la división de funciones en la programación y ejecu-

<sup>36</sup> Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:311:0009:0014:ES:PDF>).

<sup>37</sup> Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1080/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:311:0001:0008:ES:PDF>)

<sup>38</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2011), «Annual Activity Report», Bruselas (en línea : [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf)).



ción de los instrumentos de asistencia externa. En segundo lugar, se llama la atención sobre la pluralidad de centros emisores de instrucciones que tienen por destinatarios a los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y Organizaciones Internacionales. Los jefes de estas Delegaciones reciben instrucciones tanto de la AR, en cuestiones de PESC, como de la Comisión, en todas aquellas materias de la PEC que son competencia de la Comisión, tales como comercio, cooperación al desarrollo y vecindad y ampliación. Al coexistir estos dos centros, si las instrucciones son contradictorias o si parece que se atienden antes las instrucciones de una institución que las de la otra, se pueden generar distorsiones o malentendidos. Además la cadena de responsabilidad se complica, pues los jefes de las Delegaciones son solamente responsables ante la AR y ésta es a su vez responsable ante la Comisión. Por tanto, si aquel incumple una instrucción de la Comisión, será a través de la AR que la Comisión le podrá exigir responsabilidad por su gestión.

Tras este primer Informe de 2011, estaba prevista la redacción de un segundo a mediados de 2013, que fue finalmente publicado en julio de este año<sup>39</sup>. Este informe se concentra en el examen de la organización, el funcionamiento, la figura del AR y las actividades del SEAE y, a continuación, presenta una serie de recomendaciones. Estas sugerencias se refieren a posibles cambios a introducir en el corto y medio plazo en el SEAE. En el apartado siguiente, se harán mención a algunas de ellas.

El diseño y puesta en funcionamiento de una nueva institución no es nunca un proceso neutral, y menos aún si dicha institución toca materias sensibles como la política exterior<sup>40</sup>. Tampoco ayudó mucho la escueta redacción de las disposiciones de los Tratados referentes al AR y al SEAE, de forma que los debates entre las instituciones fueron largos, especialmente por parte del Parlamento Europeo que defendió ferozmente sus posiciones. Pero por fin, al término de las negociaciones, todas las instituciones y los Estados estaban satisfechos con el resultado: la pronta puesta en marcha de un servicio diplomático para la Unión Europea.

#### 4.4. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL SEAE

Como se ha podido apreciar en el apartado anterior, la **naturaleza jurídica del SEAE** era uno de los temas más polémicos dadas las posiciones divergentes de las instituciones de la Unión.

<sup>39</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2013), «EEAS Review», Bruselas (en línea: [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)).

<sup>40</sup> DÍEZ TORRES, A. (2011), «El Servicio Europeo de Acción Exterior: Desafíos para su puesta en marcha» en ALDECOA LUZÁRRAGA F. (coord.), La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Madrid, Marcial Pons, p. 61.

Por un lado, el Parlamento Europeo insistía repetidamente en sus Informes en que el SEAE debía estar anclado dentro de la Comisión. Esta postura era consecuencia del interés del Parlamento en someter al SEAE al control democrático que aquel encarnaba, así como en influir en la designación de los altos cargos del SEAE y de los jefes de las Delegaciones. El Parlamento también alegaba que, si finalmente se concedía la autonomía al SEAE, se corría el riesgo de que el servicio diplomático se acabase convirtiendo en una institución mastodóntica y sobredimensionada en recursos humanos y competencias. De ocurrir esto último, todo el modelo de la Unión Europea debería ser sometido a una nueva revisión, pues el equilibrio interinstitucional quebraría. Como último argumento el Parlamento Europeo alertaba sobre la posibilidad de que, un SEAE plenamente autónomo que no estuviese sujeto a su control, sería más vulnerable a las presiones de los Estados miembros grandes y medianos. Por otro lado, los Estados miembros y el Consejo respaldaban la consideración del SEAE como un servicio *sui generis* dotado de autonomía e independencia, pero si constituirse como institución. Detrás de esta voluntad de conceder la autonomía al SEAE se encontraba el deseo de que el servicio tuviese un carácter interinstitucional es decir, que sirviese no sólo a la Comisión sino a todas las demás instituciones que precisasen de las funciones del SEAE. Y es que no había que olvidar que, aparte de las funciones propias en materia de PEC que hasta entonces eran responsabilidad de la Comisión, el SEAE también tomaba parte en la PESC, ámbito exclusivo del Consejo. Esta disparidad de opiniones en torno a la naturaleza del SEAE fue quizás uno de los más encarnizados debates a la hora de su constitución como ya se ha dejado patente.

La cuestión de la naturaleza jurídica del SEAE aparece zanjada en el **artículo 1.2 de su Decisión**:

*«El SEAE, que tiene su sede en Bruselas, será un organismo de la Unión Europea funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y tendrá la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos».*

Del tenor de este artículo se extrae que la postura finalmente vencedora fue la de los Estados miembros y del Consejo. Concretamente, se pueden resaltar los siguientes elementos del artículo reproducido. En primer lugar, se aprecia el cambio de redacción, pues el término servicio *sui generis* ha sido reemplazado por **organismo**. Resulta llamativa esa referencia al SEAE como un organismo, ya que en el derecho originario no se emplea en ningún momento este vocablo para designar el sistema institucional del que se dota la Unión. Sin embargo, examinando el entramado institucional, nos encontramos con que, aparte de las instituciones propiamente dichas, existen agencias, como la Agencia Europea de Medicamentos; y organismos interinstitucionales, como la Oficina Europea de Selección de Personal (OESP,

más conocida por sus siglas en inglés EPSO). Las características principales de estos organismos interinstitucionales son su autonomía respecto de otras instituciones y su capacidad de proporcionar asistencia cuando así lo requieran. Por tanto, la elección de que el SEAE se constituya como un organismo parece muy acertada, ya que el servicio colabora con múltiples instancias dentro del aparato institucional. En segundo lugar, se habla del SEAE como un organismo **funcionalmente autónomo**. Como se ha visto, la autonomía era la condición que más preocupaba a la AR. Así, gracias al reconocimiento de dicha autonomía, el SEAE posee capacidad jurídica propia para la ejecución de sus actividades que se diferencian de las realizadas por el resto de instituciones. En tercer y último lugar, se atribuye al SEAE **independencia** de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión. Esto era precisamente contra lo que luchaba el Parlamento Europeo. Alegando una gran preocupación sobre el método de ejecución del gasto operativo, el Parlamento Europeo abogaba por que el SEAE se mantuviese dentro de la Comisión para evitar la «sustracción» de competencias comunitarias, influir en la designación de los altos cargos del servicio y de los jefes de las Delegaciones y ejercer el ya mencionado control democrático sobre sus actuaciones. Aunque el Parlamento Europeo perdió esta partida, hay que resaltar que la independencia del SEAE no es plena, pues tres cuestiones la atemperan. La primera de estas cuestiones es que el SEAE está **sometido a la autoridad del AR**, tal y como establece el **artículo 1.3 de la Decisión**. Por tanto, políticamente hablando, el SEAE no es autónomo al depender del AR funcional y orgánicamente. La segunda de las puntualizaciones es que, como respuesta al temor del Parlamento Europeo, **la responsabilidad política del SEAE se ventila ante la Comisión o ante el Parlamento Europeo por conducto del AR**. Es el AR el que rinde cuentas de lo llevado a cabo por el SEAE. La tercera es que el SEAE actúa en **cooperación con la Comisión, la Secretaría General del Consejo y los servicios diplomáticos de los Estados miembros** según el **artículo 3 de la Decisión**. El principio de la cooperación, que atempera en cierto modo el principio de la independencia, viene a confirmar que el SEAE no supone una absorción o anulación del contenido comunitario de la política exterior a favor del contenido intergubernamental, sino que ambos enfoques conviven dentro del SEAE. Es decir, la política exterior común de la Unión Europea continúa estando formada por la lógica comunitaria, representada por la Comisión, y la lógica intergubernamental, representada por el Consejo.

Sin embargo, esta solución a la naturaleza jurídica alcanzada en la Decisión no convence a toda la doctrina. Por citar un ejemplo, MERCEDES GUINEA LLORENTE alerta sobre la dificultad de llevar a la práctica lo dispuesto sobre el papel ya que, la convergencia de lo comunitario y lo intergubernamental en una misma institución, aunque no suponga una fusión propiamente dicha, puede resultar en una contaminación de una de las ramas por la otra.

#### 4.5. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SEAE

De conformidad con lo dispuesto en el **artículo 1.4 de la Decisión**, el SEAE se organiza en una doble dimensión. Por un lado, el SEAE cuenta con una administración central ubicada en Bruselas y, por otro lado, con una administración periférica, constituida por las Delegaciones de la Unión Europea en terceros países y Organizaciones Internacionales. Se trata de una organización muy similar a la de los Estados miembros, quienes confían su política exterior a una administración central o Ministerio de Asuntos Exteriores y a una administración periférica, conformada por las misiones diplomáticas y oficinas consulares en terceros Estados y Organizaciones Internacionales. En el Anexo n.º 1 se incorpora el organigrama del SEAE.

Comenzando por la **administración central**, la disposición de referencia es el **artículo 4 de la Decisión**. La administración central del SEAE cuenta en la cúspide con un **Consejo de Administración** que actúa como una especie de órgano de dirección al frente del cual se encuentra CATHERINE ASHTON hasta el día 31 de octubre de 2014, cuando finalizará su mandato y oficialmente comenzará el de la reciente designada FEDERICA MOGHERINI. Bajo la autoridad directa del AR, y teniendo en cuenta que en los próximos meses se pueden producir cambios con la llegada de FEDERICA MOGHERINI, se sitúa un Secretario General Ejecutivo (SGE), puesto que es ocupado por el francés PIERRE VIMONT<sup>41</sup>. Las funciones que se le atribuyen a este SGE son asegurar el buen funcionamiento del SEAE, incluidas la gestión administrativa y la presupuestaria y garantizar la coordinación efectiva de los órganos de la administración central entre sí y de éstos con las Delegaciones de la Unión Europea. Por debajo del Secretario General Ejecutivo se sitúan dos Secretarios Generales Adjuntos (SGA). Para estos dos cargos fueron nombrados la alemana HELGA SCHMID, como SGA para Asuntos Políticos y, el polaco MACIEJ POPOWSKI, como SGA para Asuntos Interinstitucionales<sup>42</sup>. Ambos deben asistir al SGE en el desempeño de sus funciones. El cuarto miembro de este Consejo de Administración, o quinto si se cuenta al AR, es el Director General de Asuntos Administrativos, Personales, Presupuesto, Seguridad y Sistemas de Comunicación e Información (DGAS). El cargo ha recaído sobre el irlandés DAVID O'SULLIVAN, que ya ha sido citado anteriormente en esta Memoria<sup>43</sup>. Al DGAS se le encomienda la gestión administrativa y presupuestaria interna del SEAE.

<sup>41</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «High Representative Catherine Ashton nominates the top management of the External Action Service» (IP/10/1376), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1376\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1376_en.htm)).

<sup>42</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «High Representative Catherine Ashton nominates the top management of the External Action Service» (IP/10/1376), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1376\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1376_en.htm)).

<sup>43</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «High Representative Catherine Ashton completes the EAS top management team» (A 269/10), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117497.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/117497.pdf)).

Tras este Consejo de Administración se encuentran las **Direcciones Generales**, tanto geográficas, multilaterales como temáticas, en las que se ha dividido la administración central del SEAE. Comenzando por las Direcciones Generales Geográficas (DGG), hay un total de cinco: Dirección General de Asia y Pacífico, al frente de la cual se encuentra el rumano VIOREL ISTICIOAIA-BUDURA<sup>44</sup>; Dirección General de África, con el británico NICHOLAS WESCOTT<sup>45</sup>; Dirección General de Europa y Asia Central, con el español LUIS FELIPE FERNÁNDEZ DE LA PEÑA<sup>46</sup>; Dirección General de Norte de África, Oriente Medio, Irán e Irak, con el francés HUGUES MINGARELLI<sup>47</sup>; y la Dirección General de América, con el sueco CHRISTIAN LEFFLER<sup>48</sup>. Llama la atención la supresión de la Dirección General de Rusia, Vecindad Oriental y Balcanes Occidentales, que fue encabezada por el diplomático eslovaco MIROSLAV LAJEĀK desde 2010 hasta 2012<sup>49</sup>. La razón de la supresión de esta Dirección no fue otra que el abandono de su titular, quien fue nombrado en 2012 Ministro de Asuntos Exteriores de su país. Quizás, como consecuencia de los últimos acontecimientos en Ucrania sería conveniente reactivar esta Dirección, pues las relaciones Unión Europea-Rusia tienen grandes implicaciones que merecen un tratamiento individualizado. En cuanto a las Direcciones Generales Multilaterales y Temáticas (DGM/DGT), se acordó la creación de una sola: la Dirección General de Asuntos Globales y Multilaterales, ocupada por la griega MARIA MARINEKI<sup>50</sup>.

De todos estos nombramientos resulta evidente que, el de mayor calado para España, ha sido la designación del diplomático FERNÁNDEZ DE LA PEÑA al frente de la Dirección General de Europa y Asia Central, en julio de

<sup>44</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «EU High Representative Catherine Ashton appoints two new Managing Directors for the External Action Service» (A 269/10), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf)).

<sup>45</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2011), «Catherine Ashton appoints Managing Director for Africa, welcomes appointment of EDA Chief Executive» (IP/11/12), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-12\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-12_en.htm?locale=en)).

<sup>46</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2012), «EU High Representative/Vice President Catherine Ashton appoints new European External Action Service Managing Director for Europe and Central Asia» (IP/12/859), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-859\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-859_en.htm?locale=FR)).

<sup>47</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «EU High Representative Catherine Ashton appoints two new Managing Directors for the External Action Service» (A 269/10), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118656.pdf)).

<sup>48</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «EU High Representative Catherine Ashton appoints two Managing Directors for the External Action Service» (A 258/10), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118477.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118477.pdf)).

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2011), «Catherine Ashton appoints Director for Global and Multilateral Issues» (IP/132/11), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/121095.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121095.pdf)).

2012. Se trata del primer español en ocupar un puesto dentro de la cúpula de la administración central del SEAE, lo que resuelve la gran controversia que se había abierto en nuestro país con los primeros nombramientos del SEAE por parte de CATHERINE ASHTON<sup>51</sup>. Y es que, pese a ser un Estado de peso dentro de la Unión y con una dilatada experiencia en la política exterior de la Unión Europea, (no hay que olvidar las figuras de JAVIER SOLANA como Mr. PESC, de MIGUEL ÁNGEL MORATINOS como Enviado Especial de la Unión Europea para Oriente Próximo o, hasta hace poco, de BERNARDINO LEÓN, primero como Enviado Especial de la Unión Europea para el Mediterráneo Sur y después como Enviado Especial de la Unión Europea en Libia) España no contó con ningún nacional en los primeros años del SEAE. Por tanto, con este nombramiento, la diplomacia española vuelve al puesto que le corresponde dentro del SEAE.

Además de las Direcciones Generales, se han creado **Departamentos Especiales** que, de conformidad con el artículo 4 de la Decisión, reciben formalmente el nombre de Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Centro de Situación de la Unión Europea. Esta Dirección se ha dividido por un lado, en un Departamento de Asuntos Políticos y, por otro lado, en las Estructuras de la PESC y la PCSD. Al frente del Departamento de Asuntos Políticos se encuentra el Presidente del Comité Político y de Seguridad, en la actualidad cargo ostentado por el belga WALTER STEVENS<sup>52</sup>. Dentro de las Estructuras de la PESC y la PCSD, se sitúan el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) encabezado por el francés PATRICK DE ROUSIERS<sup>53</sup>; el Personal Militar de la Unión Europea (PMUE) dirigido por el austriaco WOLFGANG WOSOLSOBE<sup>54</sup>; la Dirección General de Planificación de la Gestión de Crisis (DGC) encomendada a otro francés DIDIER LENOIR<sup>55</sup>; y el

<sup>51</sup> Artículo de prensa en ABC, del 21 de enero de 2011, «España, excluida de los puestos de mando de la diplomacia europea», Madrid, disponible en línea: <http://www.abc.es/20110121/internacional/abcp-espana-excluida-puestos-mando-20110121.html>.

<sup>52</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2013), «High Representative Catherine Ashton appoints new Chair of the Political and Security Committee, a new Head of Delegation/EU Special Representative to Afghanistan, and new Heads of Delegation to Mauritania and Sierra Leone» (IP/13/593), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-593\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-593_en.htm)).

<sup>53</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), «Council appoints new chairman of the EU military committee» (A 5376/12), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/127417.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127417.pdf)).

<sup>54</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2013), «Change of command at the European Union Military Staff» (A 272/13), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137327.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137327.pdf)).

<sup>55</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2011), «High Representative Catherine Ashton makes three senior appointments in European External Action Service» (A 128/11), Bruselas (en línea: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/120349\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/120349_en.pdf)).

Director General de Capacidad Civil de Planificación y de Conducta (CCPC) ejercido por el alemán HANSJÖRG HABER<sup>56</sup>. Estas Estructuras de la PESC y la PCSD están asistidas por el Centro de Gestión de Crisis y de Coordinación de las Operaciones, que recae en el italiano AGOSTINO MIOZZO<sup>57</sup> y el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN)<sup>58</sup>, encabezado por el finlandés IKKA SALMI<sup>59</sup>.

Tras haber analizado la administración central, es el turno de examinar la **administración periférica**, compuesta por las **Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y Organizaciones Internacionales**, y regulada en el **artículo 5 de la Decisión**. Como ya se ha indicado, las Delegaciones de la Unión son herederas de las Delegaciones de la Comisión y de las Delegaciones del Consejo. Al frente de las Delegaciones se encuentran los jefes de Delegación que tienen rango de embajador y que están bajo la autoridad del AR. Consecuentemente, el AR es quien dirige instrucciones a los jefes de las Delegaciones, quien decide sobre la apertura de las Delegaciones, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión; y quien negocia con el Estado receptor u Organización Internacional receptora de la Delegación el status diplomático concedido a su personal.

Los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea aseguran la gestión global de las actuaciones de las Delegaciones y garantizan la coordinación de las acciones europeas en el Estado u Organización Internacional receptora. Además, los jefes de las Delegaciones representan a la Unión Europea, en particular a efectos de celebración de contratos y ser parte en actuaciones judiciales, ejecutan las instrucciones emanadas del AR, del SEAE y de la Comisión, ésta última en el marco de lo dispuesto en el **artículo 221.2 del TFUE**, ejercen su autoridad sobre todo el personal de la Delegación y se encargan de la ejecución de los créditos de operaciones en relación con los proyectos de la Unión. Asimismo, se prevé que las Delegaciones atiendan las necesidades de otras instituciones comunitarias en el lugar de destino y que colaboren estrechamente y compartan información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. La imbricación de las Delegaciones de la Unión con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros es un tema bastante controvertido que será objeto de un examen más detenido en otro apartado.

<sup>56</sup>Ibid.

<sup>57</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «Catherine Ashton appoints EEAS Managing Director for Crisis Response» (IP/10/1647), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1647\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1647_en.htm)).

<sup>58</sup> Desde el año 2005 el Centro de Situación de la Unión Europea (SITCEN) pasó a ser denominado Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN).

<sup>59</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «EU High Representative Catherine Ashton appoints Director of the European Union Situation Centre (SITCEN) for the External Action Service», (A 265/10), Bruselas (en línea: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/118626.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/118626.pdf)).

Actualmente la Unión Europea cuenta con 138 Delegaciones en terceros Estados y 8 Delegaciones ante Organizaciones Internacionales<sup>60</sup>. Por lo que respecta a las Delegaciones ante terceros Estados, las mismas se distribuyen de la siguiente manera: 49 Delegaciones de la Unión en África<sup>61</sup>; 41 Delegaciones de la Unión en Asia<sup>62</sup>; 27 Delegaciones de la Unión en América<sup>63</sup>; 14 Delegaciones de la Unión en Europa<sup>64</sup>, ubicadas obviamente en los Estados de este continente no miembros de la organización; y 7 Delegaciones en Oceanía<sup>65</sup>. Resulta destacable la existencia de dos países que cuentan, cada uno de ellos, con dos Delegaciones de la Unión Europea: Bosnia-Herzegovina, con una Delegación en Sarajevo y otra Delegación en Banja Luka pero que, actualmente, carece de un jefe de Delegación; e Indonesia, donde se ubican una Delegación de la Unión en Yakarta y otra Delegación en Banda Aceh que, al igual que en el caso anterior, también está desierta. También llama la atención la acreditación de una Delegación de la Unión ante Cisjordania y la Franja de Gaza, ubicada en Jerusalén. Esta última Delegación es una clara muestra del compromiso de la Unión Europea con el proceso de paz árabe-israelí y con la solución de dos Estados. A las Delegaciones de la Unión Europea ante terceros Estados, les siguen las 8 Delegaciones de la Unión ante Organizaciones Internacionales<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Directorio de las Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y Organizaciones Internacionales disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN](http://ec.europa.eu/external_relations/repdel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepdel.europa&lang=EN).

<sup>61</sup> Delegaciones de la Unión Europea en África: Argelia, Angola, Benín, Botsuana, Burkina-Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, República del Congo, Costa de Marfil, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, República de Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesoto, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauritania, República de las Islas Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República de Ruanda, Senegal, Sierra Leona, República de Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Suazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Yibuti, Zambia y Zimbabue.

<sup>62</sup> Delegaciones de la Unión Europea en Asia: Afganistán, Arabia Saudí, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Camboya, China, Cisjordania y la Franja de Gaza, Corea, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Georgia, Hong-Kong, India, Indonesia-Yakarta, Indonesia-Banda Aceh, Irak, Israel, Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguizistán, Laos, Líbano, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Singapur, Sri Lanka, Siria, Taiwán, Tayikistán, Tailandia, Timor Oriental, Turquía, Uzbekistán, Vietnam y Yemen.

<sup>63</sup> Delegaciones de la Unión Europea en América: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>64</sup> Delegaciones de la Unión Europea en Europa: Albania, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina-Sarajevo, Bosnia-Herzegovina-Banja Luka, Islandia, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Noruega, Rusia, Serbia, Suiza y Ucrania.

<sup>65</sup> Delegaciones de la Unión Europea en Oceanía: Australia, República de las Islas Fiyi, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu.

<sup>66</sup> Delegaciones de la Unión Europea ante Organizaciones Internacionales: Delegación de la Unión Europea ante la ONU, la AIEA y la OSCE en Viena, Delegación de la Unión Europea ante la UA en Addis Abeba, Delegación de la Unión Europea ante el Consejo de Europa en Estrasburgo, Delegación de la Unión Europea ante la FAO en Roma, Delegación de la Unión Europea ante la ONU y la OMC en Ginebra, Delegación de la Unión Europea ante la ONU en Nueva York y Delegación de la Unión Europea ante la OCDE y la UNESCO en París.



El envío de una representación de la Unión Europea ante otra Organización Internacional es una tarea complicada, pues es necesario que la Organización Internacional receptora prevea en su Tratado Constitutivo la participación de otras Organizaciones Internacionales, lo que no siempre se produce. Destaca la concentración de estas Delegaciones de la Unión ante Organizaciones Internacionales en el continente europeo. Ello es lógico si se tiene en cuenta que la Unión Europea estará ante todo interesada en participar en Organizaciones Internacionales regionales con aproximadamente su mismo ámbito geográfico, como es el caso del Consejo de Europa en Estrasburgo. Pero también, es comprensible esta concentración geográfica ya que la mayoría de los Organismos Especializados del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ubican en Europa. Además de las Delegaciones ante Organizaciones Internacionales con sede en Europa, destacan obviamente las Delegaciones abiertas en las diferentes sedes de la ONU. Europa tiene que estar en la ONU a la vista de su alto grado de compromiso con la Organización expuesto en el artículo 21 del TUE.

Así, a través de esta estructura expuesta, la Unión Europea aspira a diseñar una política exterior común coherente y eficaz desde su administración central y a ejecutar la misma de forma eficiente desde su amplia red de Delegaciones en terceros Estados y Organizaciones Internacionales.

#### **4.6. LA COMPOSICIÓN DEL SEAE**

Pero el SEAE no podría funcionar sin los recursos humanos necesarios para ello. Así, debemos a continuación aludir a los **artículos 6 y 7 de la Decisión** donde se hace referencia al personal del SEAE.

Según el **artículo 27.3 del TUE**, la composición del SEAE es tripartita; es decir, está formada por personal de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros en comisión de servicios. La distribución corresponderá, según el **artículo 6.9 de la Decisión**, como mínimo, en un 60% a funcionarios de la Unión Europea, en un 33% al personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros y el 6,6% restante se deja de ajuste. En todos los casos la entidad contratante es el AR, quien además estimará los requisitos de méritos y capacidades que los candidatos a puestos en el SEAE deberán reunir. De igual modo, todo el personal del SEAE velará, única y exclusivamente, por los intereses de la Unión Europea, no recibirá remuneraciones adicionales que resulten incompatibles con su cargo y sólo atenderá a las instrucciones del AR o, excepcionalmente, de otras instituciones con las que colabore.

Para dotar al SEAE del personal necesario para el inicio de sus actividades, se procedió a la transferencia de personal desde las instituciones comunitarias mencionadas hacia el SEAE, tal y como estimaba el Anexo a la Decisión del Consejo adoptada el 26 de julio de 2010. Esta operación culminó el 1 de enero

de 2011, fecha que, como ya se ha indicado anteriormente, se toma como referencia de la puesta en marcha efectiva del SEAE. La transferencia de personal contó con el respaldo de CATHERINE ASHTON quien afirmó: «*the service will mark a new beginning for European foreign and security policy as we bring together and streamline all of the Union's existing resources, staff and instruments. We will also receive a fresh injection of talent and skills as we incorporate Member States' diplomats into our team*»<sup>67</sup>.

Para mejor comprender la nueva composición del SEAE, se reproduce a continuación la tabla en la que se recogen con claridad los puestos totales que fueron transferidos, sin contar los puestos de los agentes temporales<sup>68</sup>:

| Transfer of posts:<br>Commission<br>Brussels RELEX | Transfer of posts:<br>Commission<br>Brussels DEV | Transfer of posts:<br>Commission<br>Delegations RELEX | Transfer of posts:<br>Council | New posts<br>2010/2011 | Total |
|--|--|---|-------------------------------|------------------------|-------|
| 585  | 93   | 436   | 411                           | 118                    | 1643  |

Como se puede observar, el SEAE cuenta con un total de 1.643 personas en total que, según lo ya examinado, se distribuyen entre la administración central y la administración periférica. De estos 1.643 puestos, el grueso fue transferido por las instituciones europeas y dentro de éstas por la Comisión. En total, 1.114 funcionarios de la Comisión fueron cedidos al SEAE, frente a los 411 de la Secretaría General del Consejo y a los 118 puestos de nueva creación.

Conocidos el número de **puestos transferidos** es conveniente analizar cuáles han sido los departamentos **de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión** afectados. La cuestión tuvo que ser determinada con posterioridad por la Decisión ya que el artículo 27.3 del TUE recogía tan sólo y de forma muy vaga que el SEAE «*estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión*». En este sentido, se plantearon dos alternativas o modelos según SIMON DUKE<sup>69</sup>. Por un lado, un modelo minimalista que propugnaba un SEAE modesto, con pocos funcionarios transferidos desde el Consejo y la Comisión y cuyas funciones eran más bien de coordinación. Por otro lado, un modelo maximalista en base al cual la representación de las instituciones comunitarias dentro del SEAE sería mucho más amplia. El primer modelo presentaba como ventajas su fácil gestión, al ser más pequeño que el segundo, y la escasa probabilidad de que se originasen contenciosos, entre las instituciones por controlar el SEAE, y entre éste y los Estados miembros. Sin embargo, el modelo minimalista resultaba ser insuficiente e incompleto. De ahí que finalmente se optase por el modelo

<sup>67</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011» (IP/10/1769), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm))

<sup>68</sup> Ibid.

maximalista. Por tanto, teniendo en mente que el modelo maximalista fue el adoptado, es ahora más pertinente dar a conocer los departamentos afectados por la transferencia de conformidad con el Anexo de la Decisión.

| <b>COMPOSICIÓN DEL SEAE</b>  |   |
|--|---|
| <i>CONSEJO</i>   | <i>COMISIÓN</i>   |
| <p><b>La PCSD y las estructuras de gestión de crisis:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección de Gestión de Crisis y Planificación.</li> <li>— Capacidad civil de planeamiento y ejecución.</li> <li>— Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE): Departamentos bajo la autoridad directa del Director General del Estado Mayor de la Unión Europea, Dirección de conceptos y capacidades, Dirección de información, Dirección de Operaciones, Dirección de logística y Dirección de sistemas de comunicación y de información.</li> <li>— Centro de Situación de la UE (SITCEN).</li> <li>— Excepción: Personal del SITCEN en apoyo de la Autoridad de Acreditación de Seguridad.</li> </ul> | <p><b>Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX):</b> Todos los puestos jerárquicos y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección A (Plataforma de Crisis y Coordinación de las Políticas en el marco de la PESC).</li> <li>— Dirección B (Relaciones Multilaterales y Derechos Humanos).</li> <li>— Dirección C (América del Norte, Asia Oriental, Australia, Nueva Zelanda, EEE, AELC, San Marino, Andorra, Mónaco).</li> <li>— Dirección D (Coordinación de la política europea de vecindad).</li> <li>— Dirección E (Europa Oriental, Cáucaso Meridional, Repúblicas de Asia Central).</li> <li>— Dirección F (Oriente Medio, Mediterráneo Meridional).</li> <li>— Dirección G (América Latina).</li> <li>— Dirección H (Asia, excepto Japón y Corea).</li> <li>— Dirección I (Recursos de las sedes, información, relaciones interinstitucionales).</li> <li>— Dirección K (Servicio exterior).</li> <li>— Dirección L (Estrategia, Coordinación y Análisis).</li> <li>— Unidad especial “Asociación Oriental”.</li> <li>— Unidad Relex-01 (Auditoría).</li> <li>— Excepciones: Personal responsable de la gestión de los instrumentos financieros y personal responsable del pago de los sueldos y complementos al personal de las delegaciones.</li> </ul> |
| <p><b>Dirección General E:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Unidades situadas bajo la autoridad directa del Director General.</li> <li>— Dirección encargada del Continente Americano y de las Naciones Unidas.</li> <li>— Dirección encargada de los Balcanes Occidentales, Europa Oriental y Asia Central.</li> </ul>  | <p><b>Servicio Exterior:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Todos los Jefes y Subjefes de Delegación y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos.</li> <li>— Todas las secciones o células políticas y su personal.</li> <li>— Todas las secciones de información y diplomacia pública y su personal.</li> </ul>   |

<sup>69</sup> DUKE S. (2009), «Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service», *The Hague Journal of Diplomacy*, 4, p.218 a 221.

| <i>CONSEJO</i>  | <i>COMISIÓN</i>  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección encargada de la no proliferación de armas de destrucción masiva.</li> <li>— Dirección de Asuntos Parlamentarios en el ámbito de la PESC.</li> <li>— Oficina de enlace de Nueva York.</li> <li>— Oficina de enlace de Ginebra.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Todas las secciones administrativas.</li> <li>— Excepciones: Personal responsable de la aplicación de los instrumentos financieros.</li> </ul>  |
|   | <p><b>Dirección General de Desarrollo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección D (ACP II - África Central y Occidental, Caribe y PTU) excepto unidad PTU.</li> <li>— Dirección E (Cuerno de África, África Oriental y Meridional, Océano Índico y Pacífico).</li> <li>— Unidad CI (ACP I: programación y gestión de la ayuda): Personal responsable de la programación.</li> <li>— Unidad C2: (Asuntos e instituciones panafricanos, gobernanza y migración): Personal responsable de las relaciones panafricanas.</li> <li>— Puestos jerárquicos correspondientes y personal de apoyo directamente adscrito a los mismos.</li> </ul> |

En este punto resulta conveniente traer a colación la siguiente precisión. Aunque el grueso de las competencias en asuntos internacionales de la Comisión fueron cedidas al SEAE, aquella consiguió retener el control de algunas. Concretamente la Comisión siguió contando con las siguientes Direcciones Generales:

| <b>Direcciones Generales conservadas por la Comisión</b>   |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección General de Ampliación.</li> <li>— Ayuda Humanitaria (ECHO).</li> <li>— EuropeAid - Desarrollo y Cooperación (DEVCO).</li> <li>— Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirección General de Comercio.</li> <li>— Dirección General de Energía.</li> <li>— Dirección General de Medio Ambiente (ENV).</li> </ul> |

Pero, además del personal transferido desde el Consejo y la Comisión, el SEAE puede contar también entre sus filas con **funcionarios de los servicios diplomáticos de los Estados miembros**, concretamente un 33%, unos 300 funcionarios<sup>70</sup>. Como ya se ha avanzado en el desarrollo de las disposiciones de los Tratados, la presencia de diplomáticos nacionales era un punto compartido entre todas las partes, pero que levantaba ciertos temores en algunos Estados. Y

<sup>70</sup> ALDECOA, F y GUINEA, M. (2010), «Nace la diplomacia común de la Unión Europea», Política Exterior, Julio/Agosto, p. 71.

es que los pequeños Estados miembros habían llegado a plantear la posible fijación de unas cuotas por Estado para garantizar su representación. Sin embargo, esta propuesta no fue recogida, aunque sí que se acordó la búsqueda del equilibrio geográfico y el reparto equitativo entre hombres y mujeres. Si se ha cumplido o no con ello será objeto de análisis más adelante. Hay que destacar, por otro lado, que los diplomáticos nacionales se integran en el SEAE como agentes temporales y no como expertos nacionales, tal y como se podía desprender de la mención en «*comisión de servicios*» del artículo 27.3 del TUE. Esto, que en principio podría pasar inadvertido tiene gran calado por tres cuestiones. Los diplomáticos de los Estados miembros sólo podrán permanecer en el SEAE por un tiempo determinado estimado en ocho años y, excepcionalmente en diez. Transcurridos estos plazos deben retornar a sus Estados de origen y proseguir, siempre que así lo deseen, sus carreras profesionales dentro de sus Ministerios de Asuntos Exteriores. No obstante, y como segunda característica, los funcionarios diplomáticos disfrutaban de los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros del SEAE sin diferenciación alguna. La tercera y última cuestión alude a que, al ser agentes temporales, los diplomáticos de los Estados miembros pasan a depender enteramente del SEAE; es decir, rompen de manera temporal sus vínculos con su Estado de origen. Por tanto, bajo ningún concepto podrán recibir instrucciones de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, ni defender intereses nacionales. Es decir, sólo se podrán guiar por las órdenes emanadas del AR y por el interés de la Unión Europea.

Pero de lo que no cabe duda es del alto valor añadido que va a suponer la llegada de diplomáticos de los Estados miembros al SEAE. Cada uno de ellos traerá un bagaje personal y una forma de entender la diplomacia propia de cada Estado miembro. Por tanto, se trata de una gran fuente de riqueza para este incipiente servicio diplomático europeo que ha de aprovechar al máximo los conocimientos y habilidades de los diplomáticos nacionales. Asimismo, no hay que olvidar que, una vez finalizada su misión dentro del SEAE, los diplomáticos serán restablecidos en sus puestos originarios. Este «viaje de vuelta» entraña también un enriquecimiento para los servicios diplomáticos nacionales. Sus diplomáticos habrán tenido un contacto más directo con las actividades de la Unión Europea en el exterior, y se espera que su grado de compromiso con el proyecto europeo se vea también fortalecido con esta experiencia.

Por último, el SEAE puede recurrir a **expertos nacionales en comisión de servicios**, cuando, excepcionalmente, sea imprescindible un conocimiento específico sobre una determinada materia. Asimismo, se deja abierta la vía a la **convocatoria futura de oposiciones o procesos de selección** para la contratación directa de personal para el SEAE sin tener que recurrir a los traspasos de personal mencionados.

En vista de lo que antecede, es innegable el cambio tan radical que trajo consigo la aparición del SEAE en la lógica comunitaria. Todas las estructuras de las instituciones tuvieron que adoptarse a la nueva realidad con las trans-

ferencias de personal desde el Consejo y la Comisión al SEAE. Asimismo, el SEAE desea desarrollarse y crecer en compañía de los funcionarios de los servicios diplomáticos de los Estados miembros para que todos se sientan parte del mismo.

#### 4.7. FUNCIONES DEL ALTO REPRESENTANTE Y DEL SEAE

La exposición se quedaría incompleta si no se mencionasen las funciones concretas asignadas tanto al AR como al SEAE. Así, debemos comenzar por señalar cuáles son las competencias de CATHERINE ASHTON, y próximamente de FEDERICA MOGHERINI, como AR para, a continuación, poder entender mejor cuáles son las atribuciones del SEAE, en tanto que organismo bajo la autoridad del AR.

Con carácter general, se puede afirmar que las **funciones del AR** son la formulación y ejecución del conjunto de la acción exterior de la Unión y la representación de la Unión Europea en el ámbito de sus funciones. Siendo más exhaustivos, de los artículos 18 y 27 del TUE ya reproducidos, se extraen las siguientes competencias en dos ámbitos, la PESC y las políticas comunitarias. En el ámbito de la PESC, el AR es responsable de la elaboración y de la ejecución de dicha política, incluida también la PCSD, como mandatario del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores; ejerce la representación de la Unión, dirige el diálogo político con terceros y expresa las posiciones de la Unión en Organizaciones y Conferencias Internacionales. En cuanto a las políticas comunitarias, el AR es responsable de las mismas en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Es decir, que el AR también es competente en materia de PEC estando sujeto, en el ejercicio de estas responsabilidades, a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión.

El AR asume también los siguientes cargos. En primer lugar, el AR es el Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores puesto que, antes del Tratado de Lisboa, correspondía al Estado miembro que ejercía la Presidencia rotatoria semestral del Consejo. Este cambio pretende transformar la lógica de funcionamiento de esta formación del Consejo, dotándola de una mayor estabilidad y coherencia. Al acordar una Presidencia permanente del Consejo, la política exterior no variará de semestre en semestre según los intereses de los Estados en el puesto. Será por tanto más fácil fijar objetivos a largo plazo que puedan ser objeto de un seguimiento más exhaustivo y que hagan más visible a la Unión Europea en el exterior. Con la figura del AR culminaba así esa reivindicación proclamada durante tanto tiempo de dotar a la Unión Europea de una sola voz en el exterior, como ya indicó en su momento el Tratado de Ámsterdam. La Unión Europea se pronuncia, a partir de entonces, con una sola voz en sustitución de las 28 voces de los Estados miembros en la actualidad.

A parte de Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, CATHERINE ASHTON ejerce también de Vicepresidenta de la Comisión y Co-

misaria de Relaciones Exteriores. Debido a la atribución de esta cartera dentro de la Comisión, la austriaca BENITA FERRERO-WALDNER fue la última Comisaria de Relaciones Exteriores y de la Política Europea de Vecindad. Este cargo respondía a la necesidad de unificar, de una vez por todas, la política exterior de la Unión bajo una única batuta. Sin embargo, lo cierto es que este puesto es precisamente el que entraña más controversias como se verá más adelante.

Esta acumulación de funciones de Presidenta del Consejo y de Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de Relaciones Exteriores responde a la urgencia de acabar de una vez por todas con los solapamientos, la falta de coordinación y la ineficiencia en el ejercicio de sus competencias entre el Consejo y la Comisión. Y es que, aunque sobre el papel sus funciones estaban aparentemente perfectamente limitadas, el Consejo sobre la PESC y la PCSD y la Comisión sobre la PEC, eran dos instituciones separadas que actuaban cada una por su cuenta sin aprovechar las sinergias mutuas y generaban doble gasto y decisiones contradictorias. Para referirse a esta convergencia de las funciones del Consejo y de la Comisión en el AR, FRANCISCO ALDECOA utilizó la expresión «doble sombrero» o incluso «triple sombrero», si se añadía el cargo de AR. Con este símil el autor aludía a que, en función de las acciones que llevase a cabo, el AR se ponía un sombrero u otro. Es decir, si emitía un comunicado sobre una misión militar de la Unión Europea enviada al extranjero, era porque lucía el sombrero de AR; si se entrevistaba con los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en las reuniones del Consejo, era porque lucía el sombrero de Presidenta del Consejo; o si charlaba sobre los Derechos Humanos, era porque lucía el sombrero de Comisario de Relaciones Exteriores. Pero el propio autor ha matizado recientemente esta teoría del «doble o triple sombrero» pues, tras la marcha de los acontecimientos, no le cabe ninguna duda de que, estos tres cargos son indivisibles. Es imposible hablar de cada uno de ellos por separado, de manera que esos cambios de sombrero que se han expuesto a título ilustrativo son inviables<sup>71</sup>.

En cuanto a las **competencias del SEAE**, éstas se orientan a prestar apoyo al AR en el ejercicio de sus funciones. A tenor de lo dispuesto en el **artículo 2 de la Decisión**, el SEAE es responsable de asistir al AR en la ejecución de la PESC y de la PCSD con el fin de asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión. Además, también le asiste en tanto que Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y en tanto que Vicepresidente de la Comisión. Pero también hay que resaltar que, como organismo interinstitucional que es y que ya ha sido explicado en referencia a su naturaleza jurídica, el SEAE asiste al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión cuando éstas así lo requieran. Por último, y a fin de completar las funciones, el **artículo**

<sup>71</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA F. (2011), «La diplomacia europea como diplomacia común», en ALDECOA LUZÁRRAGA F. (coord.), La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Madrid, Marcial Pons, p. 32.

**3 de la Decisión**, recoge la obligación del SEAE de apoyar y trabajar conjuntamente con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

Con esta mención a las funciones del AR y del SEAE se completa el cuadro que se ha querido dibujar en este apartado. Es digno de destacar la interrelación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros motivada por la puesta en marcha del SEAE. Y es que ninguno de ellos puede ser considerado como un compartimento estanco, con sus competencias propias y ajenas a los demás. Las conexiones entre materias son cada vez más frecuentes de forma que, para ganar en eficacia y eficiencia se ha de ser consciente de las mismas y actuar en consonancia. Una Unión Europea ajena a las imbricaciones entre la PESC y la PEC, es una Unión Europea abocada al fracaso.

#### **4.8. CONCLUSIONES**

A partir del marco jurídico proporcionado por el Tratado de Lisboa, las instituciones comunitarias se pusieron manos a la obra para hacer realidad el SEAE. A pesar de las posturas encontradas de las instituciones y los Estados miembros sobre la responsabilidad política y presupuestaria, la independencia y la responsabilidad de su personal, finalmente se llegó a un acuerdo con mediación de la diplomacia española. Así, con la Decisión sobre la organización y el funcionamiento del SEAE de 2010, una de las mayores aspiraciones de la Unión Europeo cobró finalmente vida.

Hoy en día el SEAE se articula en una administración central y una administración periférica sólidas. En su interior trabajan las personas más preparadas del Consejo y de la Comisión, además de brindarse a los funcionarios diplomáticos nacionales la posibilidad de integrarse también en los servicios del SEAE.

Aunque ya se han elaborado dos informes sobre el SEAE, hay que decir que su puesta en funcionamiento ha sido el mayor reto al que se ha enfrentado la Unión Europea en este siglo XXI. Y, aunque todavía hay ámbitos de mejora, el resultado logrado roza la excelencia.





## 5. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR: RETOS Y DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA ABORDARLOS

*«Sin embargo, año y medio después de la entrada en vigor del Tratado y con el Servicio Europeo de Acción Exterior ya en marcha, persisten razones para el escepticismo para lograr ese punto de inflexión necesario para que la UE sea capaz de desempeñar en la escena internacional el papel que conforme a su peso y presencia le debería corresponder».*  
ALFONSO DÍEZ TORRES<sup>72</sup>

Toda organización debe ser objeto de un seguimiento y control exhaustivo para determinar si los órganos que la integran cumplen con el cometido para el que fueron diseñados. Este control es todavía más necesario si cabe en los primeros años de vida de una organización. Así, la puesta en marcha del SEAE el 1 de enero de 2011 ha traído consigo la elaboración de varios informes donde se recogen propuestas a acometer para mejorar su funcionamiento.

Efectivamente, en estos informes se deja constancia de muchos de los retos y amenazas a los que el SEAE deberá hacer frente si quiere seguir existiendo. Estos retos proceden del propio diseño inicial del SEAE que, si bien podría haber sido calificado en sus orígenes de perfecto, con varios años de rodadura deja entrever algún que otro desajuste. Otros desafíos son externos, es decir, provienen del nuevo entorno internacional en el que el SEAE debe actuar.

Dada la amplitud de la materia, nos referiremos en este apartado a cuatro desafíos concretos: la diplomacia que se espera aplique el SEAE, el liderazgo del

---

<sup>72</sup> DÍEZ TORRES, A. (2011), «El Servicio Europeo de Acción Exterior: Desafíos para su puesta en marcha» en ALDECOA LUZÁRRAGA F. (coord.), La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Madrid, Marcial Pons, p. 58.

AR, las relaciones con el resto de instituciones comunitarias, el cumplimiento de los criterios de reparto geográfico e igualdad entre hombres y mujeres en la distribución de los cargos dentro del SEAE y las relaciones entre las Delegaciones de la Unión y las misiones diplomáticas de los Estados miembros.

### 5.1. ¿QUÉ TIPO DE ACTOR DIPLOMÁTICO SE ESPERA DE LA UNIÓN EUROPEA?

Que la Unión Europea no es un actor diplomático a la usanza resulta una obviedad. Sin embargo, ello no representa un obstáculo a su realización como actor de las relaciones internacionales, sino todo lo contrario. Estamos ante una gran oportunidad para imprimir a la diplomacia europea un carácter propio y exclusivo que lo distinga del resto de actores. Pero, ¿en qué ha de consistir esta nueva *EU-way diplomacy*<sup>73</sup>?

La diplomacia de nuestros días poco o nada tiene que ver con la **diplomacia tradicional** ejercida a lo largo del siglo XVII. Esta diplomacia tradicional se constituyó a partir de la Paz de Westfalia de 1648 y en ella, las nociones de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados se consolidaron como principios fundamentales y, por tanto, inquebrantables. Además, esta diplomacia sólo trataba de temas comerciales, políticos y militares como por ejemplo, la delimitación de fronteras entre los Estados o la firma de un tratado de paz entre las potencias beligerantes tras el cese de las hostilidades. Era, por tanto, una diplomacia estatocéntrica y, más concretamente, una diplomacia estatocéntrica europea, ya que la participación de otros Estados en otros continentes fue inexistente hasta finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, con las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907.

Dentro de esta diplomacia tradicional se puede afirmar que la Unión Europea tiene un difícil encaje. Primero, porque no es un Estado ni pretende serlo. La Unión Europea es una organización internacional, entendida ésta como una «*asociación voluntaria de Estados establecida por acuerdo internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros*»<sup>74</sup>. Ciertamente es que se trata de una organización internacional *sui generis*, en tanto en cuanto el grado de integración de sus Estados miembros no tiene equivalente internacional. Pero, aun tratándose de la organización regional de integración por excelencia, no hay que olvidar que sigue siendo un ente creado a partir de la voluntad de los Estados parte en la misma. Además, como segunda particularidad que distingue a la Unión Europea de los actores de la diplomacia tradicional, se puede decir que la Unión posee un radio de acción más amplio. La suma de todos los Estados permite

<sup>73</sup> PRIEGO, A., Op. Cit., p. 10.

<sup>74</sup> DÍEZ DE VELASCO, M. (2007), *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, p.43.

a la Unión estar en todos los rincones del planeta y entablar unas relaciones diplomáticas con otros países que, en la mayoría de los casos, no parten de cero. La Unión Europea saca en cierta medida provecho de las relaciones diplomáticas tejidas a lo largo de los años por sus miembros. Pero además, como tercera característica, conviene señalar que, el poder normativo de la Unión le permite situarse por encima de las rencillas y críticas diplomáticas que pueden aflorar en las relaciones diplomáticas bilaterales entre sus Estados miembros y terceros Estados. Es decir, el hecho de que la Unión Europea haya tenido que crear una *EU-way diplomacy* de la nada le ha servido para tomar aquello que más le convenía de sus Estados miembros y descartar aquello que le resultaba controvertido.

Así, la diplomacia tradicional resulta insuficiente o inadecuada respecto a la razón de ser y a los objetivos de la Unión. Se necesita una nueva diplomacia. Hoy en día esta diplomacia tradicional ha sido reemplazada por una **diplomacia estructural**<sup>75</sup>, tal y como la denomina STEPHEN KEUKELEIRE. La definición dada por KEUKELEIRE sobre diplomacia estructural alude a «*the process of dialogue and negotiation by which actors in the International system seek to influence or shape sustainable external political, legal, economic, social and security structure at different relevant levels in a given Geographic scene*». Como se puede apreciar, en esta noción de diplomacia estructural, la Unión Europea tiene mucho que decir.

La política exterior de la Unión descansa sobre los principios de democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos y libertades fundamentales, respeto de la dignidad humana, respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional, y los principios de igualdad y solidaridad, tal y como se recogen en el ya precitado **artículo 21.1 del TUE**. Estos principios influyen la política exterior de la Unión, no sólo en su contenido sino en su finalidad. Es decir, estos principios están presentes en la lógica de la política exterior puesta en marcha por la Unión pero además, ejercen una influencia en los sujetos destinatarios de las mismas. No obstante, esta voluntad de influir de la Unión Europea a través de estos principios, no debe ser malinterpretada. Ciertas voces se han alzado contra esta forma de interactuar al considerar que la Unión Europea lo que busca es imponer sus valores y sus principios. Sin embargo, la lectura que hay que dar a esta diplomacia estructural no es tanto la de imponer valores como la de promover. Los valores a los que hemos hecho alusión, son valores universales a los que todas las sociedades aspiran por muy dispares que sean las civilizaciones a las que pertenezcan. En todo grupo humano están presentes la igualdad, la solidaridad y el respeto a los derechos inherentes de la persona. Ahora bien, algunos de estos principios sí serían susceptibles de adaptación a las particularidades propias de cada civilización. Es decir, desde la Unión Europea se promueven los valores en términos abstractos

<sup>75</sup> KEUKELEIRE, S. (2003), «The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Tradicional and Structural Diplomacy», *Diplomacy & Statecraft*, 14:3, p. 31-56

o generales y, a continuación, corresponde a cada país darles su traducción práctica. Este matiz es insoslayable ya que, bajo ningún concepto, la Unión Europea pretende erigirse como fuente de infalibilidad. La Unión Europea aspira a servir, en cierto modo, de faro para los demás países, de fuente de inspiración. Como sostiene ALFONSO DÍEZ TORRES, «*la Unión Europea como plataforma común de proyección de valores e intereses europeos a escala global*»<sup>76</sup>. Un claro ejemplo de esta voluntad de promover los valores y principios europeos en terceros Estados a través de la política exterior es la llamada «cláusula democrática». Esta disposición es recogida generalmente en los acuerdos comerciales o de cooperación al desarrollo con terceros Estados en donde, a cambio de las prestaciones estipuladas, el destinatario debe mejorar su sistema democrático. Por tanto, a través de sus principios y valores, la Unión Europea busca, como defiende KEUKELEIRE «*to influence or shape sustainable external political, legal, economic, social and security structure*».

La diplomacia estructural desempeñada por la Unión se distingue por las siguientes notas. En primer lugar se trata de una diplomacia multinivel. Es decir, en ella se dan cabida a varias materias y objetivos que se interrelacionan e interactúan entre sí. Como indican HOCKING y BÁTORA, el fenómeno multinivel evita el establecimiento de una jerarquía de materias, de manera que todos los asuntos se sitúan en pie de igualdad sin dar más preponderancia a unos o a otros<sup>77</sup>. Además, y motivado en parte por la naturaleza de las temas tratados por el SEAE, éste se ve en la obligación de coordinar sus actividades con actores nacionales, ya sean Estados miembros o no, con actores municipales o locales y con otros actores supranacionales. Así, la cooperación con organizaciones internacionales como el Consejo de Europa o la OTAN están a la orden del día. Precisamente, este carácter multinivel muestra la capacidad de la Unión de hacerse un sitio en la arena internacional. De este modo, junto con las esferas locales, nacionales e internacionales, ha surgido otra: la comunitaria.

La segunda característica a reseñar de la diplomacia estructural de la Unión Europea es la convivencia con la diplomacia de los Estados miembros. Dentro del SEAE se integran, como se ha visto con anterioridad, miembros de las instituciones comunitarias y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Esta comunidad dual enriquece los enfoques y la manera de hacer diplomacia desde la Unión Europea. Los diplomáticos nacionales aportarán sus visiones estatocéntricas, aunque se les exige que, una vez integrados en el SEAE, velen exclusivamente por el interés comunitario. Sin embargo, lo cierto es que su bagaje y su carrera profesional se han venido formando en base a la defensa del interés nacional de su país. Por tanto, este ejercicio de despojarse

<sup>76</sup> DÍEZ TORRES, A. Op. Cit., p. 58.

<sup>77</sup> HOCKING, B. y BÁTORA, J. (2009), «The Diplomacy of the European Union», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4, n.º 2, p. 113-114.

de su rol nacional, al menos mientras dure el ejercicio de sus funciones dentro del SEAE, favorecerá la ejecución de una diplomacia exclusivamente europea pero, al mismo tiempo, sus conocimientos nacionales enriquecerán también la práctica diplomática de la Unión.

En otro orden de cosas, la Unión Europea presenta como última particularidad que, dado que no es un Estado, su encaje en el Derecho diplomático resulta en ocasiones complicado. Como consecuencia de la sociedad internacional nacida de la Paz de Westfalia y de su consiguiente diplomacia tradicional, las atribuciones de los Estados como actores diplomáticos requieren ser adaptadas a la naturaleza propia de la Unión Europea. Así, la Unión Europea posee el poder de celebrar tratados internacionales, también llamado *treaty making power*, tal y como recogen los **artículos 218 y siguientes del TFUE**. La Unión, al igual que los Estados, es titular del derecho de legación activa, envío de misiones diplomáticas ante terceros Estados y organizaciones internacionales, y del derecho de legación pasiva, recepción de misiones diplomáticas de terceros Estados. Y, finalmente, la Unión Europea cuenta también con un texto propio, el **Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea de 2004**, donde se atribuye a la Unión la facultad de conceder privilegios e inmunidades diplomáticas a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión<sup>78</sup>.

Frente al concepto de diplomacia estructural aportado por STEPHEN KEUKELEIRE, FRANCISCO ALDECOA califica la diplomacia desarrollada y ejecutada por la Unión Europea de **diplomacia común**<sup>79</sup>. Así, según este autor, los rasgos de la diplomacia común de la Unión, muchos de los cuales coinciden con los de la diplomacia estructural, son los siguientes.

En primer lugar, se trata de una diplomacia integral. Frente a las tradicionales funciones diplomáticas de representación, negociación, protección e información, la Unión Europea cuenta con un enfoque más amplio en algunas áreas y más restringido en otras. Así, la diplomacia comunitaria se encarga también de las cuestiones de PESC, de PCSD y de PEC. Además es una diplomacia dinámica, expansiva y progresiva. Pues, ¿qué mejor ejemplo que la propia experiencia del proyecto de construcción europeo para captar el carácter cambiante del mundo y de las competencias de la organización? La diplomacia de la Unión es perfectamente compatible con las diplomacias de los Estados miembros. Precisamente se denomina diplomacia común porque constituye un sustrato compartido entre todos los Estados miembros sin borrar o menguar las diplomacias nacionales. Finalmente, según FRANCISCO ALDECOA, la diplomacia europea es una diplomacia dual, pues comporta dos métodos de actuación, el comunitario y el intergubernamental.

<sup>78</sup> Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea de 2004 disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0261:0266:ES:PDF>.

<sup>79</sup> ALDECOA, F. Op. Cit., p. 28-31.

En cualquier caso, ya se llame diplomacia estructural o diplomacia común, las características de la diplomacia de la Unión Europea no tienen nada que ver con la forma de hacer política exterior tradicional. Así, la diplomacia europea responde con acierto a los nuevos retos y desafíos de la comunidad internacional y refuerza la posición de la Unión como actor diplomático.

Una vez que se ha explicado cuáles son los rasgos de la diplomacia europea, conviene hacer una reseña a cómo los mismos deben ser traducidos en la práctica en una **estrategia europea** sólida y coherente. Para que la Unión Europea desempeñe el rol que le corresponde en las relaciones internacionales, debe contar con una hoja de ruta, con una estrategia en la que converjan todos los intereses de sus Estados miembros. Según ALFONSO DÍEZ TORRES *«la política exterior de la UE necesita ante todo tener un sentido de dirección, para lo que es indudable desarrollar estrategias integradas con las que poder responder a los grandes desafíos globales»*<sup>80</sup>.

La Unión Europea dispone de toda una plétora de estrategias país y de estrategias sectoriales. Sirvan de ejemplo de esto la Estrategia para un nuevo partenariado entre la Unión Europea y Asia Central de 2007 o, la Estrategia contra la proliferación de las armas de destrucción masiva de 2003. Pero lo que resulta llamativo es que no exista un marco comprensivo que englobe a todas las estrategias específicas. Es decir, sería conveniente que la Unión Europea elaborase una estrategia general en la que se recogiesen cuáles son las áreas temáticas y geográficas prioritarias y, a continuación, diseñar las estrategias particulares a partir de aquella. El único texto que, en cierta manera, se podría asimilar a esta estrategia comprensiva a la que nos estamos refiriendo, es la Estrategia Europea de Seguridad titulada «Una Europa Segura en un Mundo Mejor», de 12 de diciembre de 2003<sup>81</sup>. Ésta fue elaborada por JAVIER SOLANA y fue objeto de una revisión en 2008. Pero, el mundo de 2008, ni que decir tiene ya el de 2003, no es el mismo al de 2013. Las amenazas, los actores y los asuntos de interés han cambiado. La Unión Europea no puede permitirse regirse por una estrategia desfasada y desactualizada. Así, una de las primeras cuestiones que debería abordar FEDERICA MOGHERINI es la reformulación de una nueva estrategia europea de seguridad.

Según STAFFAN HEMRA, THOMAS RAINES y RICHARD WHITMAN, esta nueva estrategia europea de seguridad deberá contemplar, en primer lugar, las prioridades geográficas y temáticas de la Unión Europea en política exterior. Por lo que respecta a las áreas geográficas, éstas podrían ser los países de la Política Europea de Vecindad (PEV), Asia central y África Subsahariana. Dicha elección se justifica por la proximidad geográfica de estos países, muchos de los cuales hacen frontera con la Unión Europea en la actualidad. Pero también por

<sup>80</sup> DÍEZ TORRES, A. Op. Cit., p. 60.

<sup>81</sup> Estrategia Europea de Seguridad titulada «Una Europa Segura en un Mundo Mejor», de 12 de diciembre de 2003, disponible en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

intereses energéticos en el caso de la región del Cáucaso o de Asia central; y por intereses históricos y de cooperación al desarrollo, en el caso del África Subsahariana. Además, estas áreas deben compartir protagonismo con el ámbito multilateral. La Unión no puede focalizarse exclusivamente en las relaciones bilaterales, sino que también ha de ejercer un liderazgo en la esfera multilateral, como en la ONU. En cuanto a las cuestiones temáticas, la estrategia deberá mencionar la seguridad frente al terrorismo, el crimen organizado, los conflictos, la energía y el medio ambiente. Una vez diseñada la estrategia será el turno de ejecutarla, poniendo en marcha ya estrategias más específicas.

Contar con una estrategia general ayudaría mucho a la política exterior de la Unión Europea. No sólo le proporcionaría un marco comprensivo general donde apareciesen reflejadas sus prioridades sino que además, permitiría a todo el personal empleado en el SEAE conocer los principios que inspiran la política exterior de la Unión.

## 5.2. EL LIDERAZGO DEL ALTO REPRESENTANTE

Como ya ha quedado patente a lo largo de la exposición de esta Memoria, la figura del AR fue una de las innovaciones del Tratado de Lisboa que pasarán a la historia así como su primera titular, la británica CATHERINE ASHTON. El 30 de agosto de 2014, en la Reunión Especial del Consejo Europeo celebrada en Bruselas, se nombró, de común acuerdo con el Presidente electo de la Comisión Europea el luxemburgués JEAN-CLAUDE JUNCKER, a la italiana FEDERICA MOGHERINI como al próxima AR. FEDERICA MOGHERINI comenzará a ejercer sus funciones de AR el 31 de octubre de 2014, fecha en la que finaliza el mandato de la actual Comisión, hasta el 31 de octubre de 2019.

Este reciente nombramiento obliga a hacer un análisis del **perfil** de FEDERICA MOGHERINI como futura AR de la Unión. *A priori*, FEDERICA MOGHERINI no era la candidata mejor posicionada para el cargo, sin embargo, fue poco a poco ganando posiciones hasta acabar haciéndose con el puesto. Las reuniones entre los 28 Estados miembros para proceder al reparto de los puestos dentro de la Unión tras las elecciones de mayo de 2014 han sido arduas. Por lo que respecta al puesto de AR las dos candidatas mejor posicionadas eran la italiana FEDERICA MOGHERINI y la búlgara KRISTALINA GEORGIEVA, Comisaria Europea de Desarrollo y Cooperación. FEDERICA MOGHERINI fue inicialmente bloqueada en la reunión de julio del Consejo Europeo por sus reacciones tibias contra Rusia en plena crisis de Ucrania y que inquietaban especialmente a los Estados miembros del Este. Sin embargo, en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo mencionada, FEDERICA MOGHERINI logró desbancar a KRISTALINA GEORGIEVA. Esto ha sido posible gracias al apoyo del Primer Ministro italiano MATTEO RENZI a su candidatura y al acuerdo de equilibrio entre las familias políticas europeas alcanzado el 25 de mayo que, para contrarrestar la designación del conservador polaco DONALD TUSK, exigía un puesto de calado



para la socialdemocracia, partido al que pertenece FEDERICA MOGHERINI. A partir del perfil de FEDERICA MOGHERINI se analizarán cuáles son los puntos fuertes deseables de un AR<sup>82</sup>.

FEDERICA MOGHERINI es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Roma La Sapienza. Se puede decir que, dada la amplitud de formación que proporciona esta carrera, FEDERICA MOGHERINI está en disposición de ocupar cualquier cargo tanto a nivel nacional, europeo, como internacional. La formación de FEDERICA MOGHERINI se corresponde con la formación media de los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea en el extranjero, tal y como se expone en el cuadro siguiente elaborado por CATERINA CARTA a partir de un cuestionario repartido a los jefes de estas Delegaciones<sup>83</sup>:

| <b>Áreas de estudio de los jefes de las Delegaciones de la Unión</b> |               |          |
|--|---------------|----------|
| <i>Área de estudio</i>   | <i>Número</i> | <i>%</i> |
| Derecho, Económicas, Ciencias Políticas                              | 30            | 75       |
| Arte   | 3             | 7,5      |
| Ciencias   | 7             | 17,5     |
| Total  | 40            | 100      |

Antes de asumir el cargo de AR, FEDERICA MOGHERINI ha ocupado puestos de relevancia dentro del Gobierno de Italia. Ha sido diputada en el Congreso de Diputados de Italia desde 2008, cargo que le ha permitido también ser miembro de la Delegación de Italia en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa desde 2008 hasta 2013 y estar al frente de la Jefatura de la Delegación de Italia ante la Asamblea Parlamentaria de la OTAN desde 2013 a 2014. Pero, sin lugar a dudas, su cargo político de mayor importancia ha sido el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia desde febrero de 2014, bajo el Gobierno de MATTEO RENZI. Esta trayectoria política ciertamente ha permitido a FEDERICA MOGHERINI conocer el funcionamiento de la Administración Pública de un país pero sobre todo, aprender a dirigir una cartera ministerial tan sensible como la de Asuntos Exteriores. La experiencia de Ministra de Asuntos Exteriores será muy valiosa para su actual función de AR, al conocer ya a la perfección los temas de interés para la comunidad internacional y el funcionamiento de la diplomacia. Sin embargo, también hay que decir que, su mandato como Ministra apenas ha durado seis meses de ahí que, durante las negociaciones, muchos pusiesen en duda su verdadera capacidad para ocupar el cargo de AR. El plazo de seis meses parece algo escaso como para poder dominar asuntos tan delicados como la situación en

<sup>82</sup> Curriculum Vitae de Federica Mogherini disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/144535.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/144535.pdf).

<sup>83</sup> CARTA C. (2012), *The European Union Diplomatic Service. Ideas, preferences and identities*, Oxford, Routledge, p.92.

Oriente Próximo o las relaciones Unión Europea-Rusia. Asimismo hasta su nombramiento como AR, su contacto con la Unión Europea había sido más bien reducido. Al contrario que su antecesora CATHERINE ASHTON, quien fue Comisaria europea de Comercio en la Comisión de DURAO BARROSO, FEDERICA MOGHERINI no ha ostentado ningún cargo de responsabilidad dentro de la Unión. De nuevo, sobre este aspecto, aparecen ciertos interrogantes sobre nombramiento ya que, le constará adaptarse a un nuevo entorno como es el de una Organización Internacional como la Unión Europea. Ahora bien, a diferencia de CATHERINE ASHTON quien había ostentado cargos tanto dentro del Gobierno del Reino Unido como dentro de la Unión por designación, FEDERICA MOGHERINI ha sido elegida directamente por los ciudadanos italianos, lo que le aporta un apoyo democrático de peso. Es alguien conocida por la ciudadanía y que ha llegado al ejecutivo italiano por medio de las urnas. Este apunte coincide con la trayectoria profesional de los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea quienes, al igual que FEDERICA MOGHERINI, proceden en gran parte del mundo de la política nacional tal y como se exhibe en el cuadro siguiente<sup>84</sup>:

| <b><u>Carreras profesionales previas de los jefes de las Delegaciones de la Unión</u></b> |               |          |
|---|---------------|----------|
| <i>Carrera profesional</i>  | <i>Número</i> | <i>%</i> |
| Universidad   | 6             | 15       |
| Gobierno  | 4             | 10       |
| Otras Organizaciones Internacionales  | 4             | 10       |
| Ministerio de Asuntos Exteriores  | 5             | 12,5     |
| Empresa   | 5             | 12,5     |
| Otras instituciones de la UE  | 1             | 2,5      |
| Otros   | 5             | 12,5     |
| NS/NC   | 9             | 22,5     |
| Total   | 40            | 100      |

Por último, el conocimiento de los idiomas es una herramienta básica e imprescindible para cualquier diplomático, por lo que sería consecuente la elección de un AR con un amplio grado de conocimiento de otros idiomas de la Unión a parte de su lengua materna. En este campo, la elección de FEDERICA MOGHERINI ha supuesto un salto cualitativo con respecto a CATHERINE ASHTON. Además del italiano, FEDERICA MOGHERINI habla inglés, francés y tiene conocimientos de español, según se desprende de su currículum vitae. CATHERINE ASHTON, por el contrario, sólo hablaba inglés y poseía un nivel intermedio de francés. Lo recomendable sería que el AR hablase, como mínimo, tres idiomas oficiales de la Unión Europea y quizás tuviese conocimientos de algún otro

<sup>84</sup> CARTA C., Op. Cit., p. 93.

idioma en auge como, por ejemplo el chino o el árabe. Así, FEDERICA MOGHERINI cumple, al menos en parte, con este requisito.

Una vez analizado el perfil del AR, debemos aludir a una cuestión a la que la Revisión del SEAE de julio de 2013 también hace mención: la **acumulación de funciones del AR**. Como ya se ha explicado, el AR es además Presidente del Consejo, Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Relaciones Exteriores. Esta idea de unificar tales cargos respondía a la voluntad de dotar de unidad al sistema institucional y de acabar con los solapamientos, la falta de coordinación y la ineficiencia. En este sentido, el diseño del cargo del AR fue todo un acierto ya que se superó la época anterior en la que *«la política exterior de la Unión ha venido lastrada por la existencia de una cadena de mando para las políticas exteriores sectoriales (comercial, cooperación, dimensión exterior de las políticas internas) y otra completamente separada para la política de seguridad»* según ALFONSO DIEZ TORRES<sup>85</sup>.

Sin embargo, la Revisión indica que *«while the benefits of combining the jobs are clear, experience has clearly shown that this concentration of responsibilities in a single post generates a huge and relentless work load for one person»*<sup>86</sup>. Y es que el AR tiene la obligación de asistir, con carácter periódico, a las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, de la Comisión, del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo, a Conferencias y Cumbres Internacionales, encuentros con terceros Estados, diálogos políticos etc. Sin lugar a dudas la carga de trabajo para una sola persona es inmensa, ya no sólo por tener que estar presente en estos actos, sino también porque muchos de ellos implican largos viajes.

Así, se propone aligerar la carga de trabajo del AR mediante un reparto de tareas entre otros órganos. Sería aconsejable que, en lugar del AR, pudiesen actuar en representación de la Unión Europea el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ejerciese en ese momento la Presidencia rotatoria del Consejo, algún miembro de la Comisión o miembros del propio SEAE. Incluso, se ha llegado a plantear la alternativa de que, en vez del AR, un Ministro de Asuntos Exteriores de un Estado miembro pudiese acudir a estas citas internacionales. Esto último puede ser objeto de un extenso debate. En primer lugar porque, mientras los miembros del SEAE o de la Comisión pertenecen a la esfera comunitaria y están vinculados a ella por una relación laboral, los Ministros son designados por los Jefes de Estado o Presidentes de Gobierno. Es decir, estos últimos sólo rinden cuentas ante sus Estados y sólo admiten instrucciones de sus respectivos Gobiernos. Por tanto, para que esta propuesta pueda llegar a buen puerto sería imprescindible que, con carácter previo, existiese una concienciación generalizada entre los Ministros

<sup>85</sup> DÍEZ TORRES, A.Op. Cit., p. 60.

<sup>86</sup> ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2013), «EEAS Review», Bruselas, p.7.

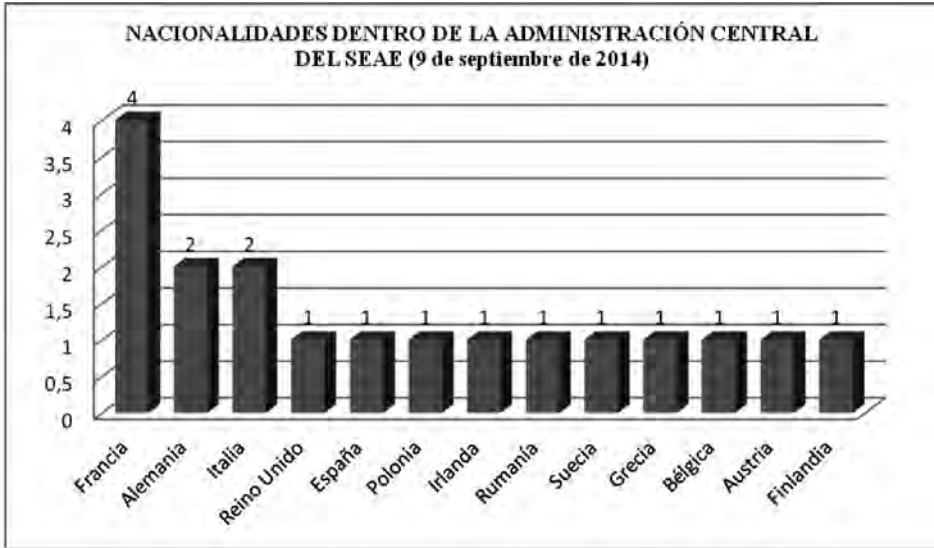
de que, además de defender sus intereses nacionales, deben también velar por los intereses europeos como parte de Europa que son. En consecuencia, tendrían que deslindar sus funciones como Ministros de Asuntos Exteriores propiamente dichos, de las funciones como Ministros de Asuntos Exteriores en representación del AR. En el caso de actuar en nombre y por cuenta del AR, los Ministros de Asuntos Exteriores se guiarían en exclusividad por las instrucciones emanadas del AR y no de sus Estados. De conseguir llevarse a cabo esto, se fortalecería el sentimiento de pertenencia a la Unión. Además, la Unión contaría con más poder de decisión en el ámbito internacional, ya que sería posible recurrir a un Ministro de Asuntos Exteriores de un Estado miembro que gozase de gran reconocimiento en el área a tratar. Obviamente, el AR tendría que seguir asistiendo a aquellas reuniones que fuesen de vital importancia. En cualquier caso, esta distribución de los actos permitiría al AR contar con menos carga de trabajo y concentrarse en aquellas materias que exigen mayor dedicación.

Que otros miembros de las instituciones comunitarias o incluso los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros puedan actuar en representación del AR sería una ventaja desde el punto de vista organizativo. Sin embargo, será más bien un objetivo a alcanzar en el largo plazo ya que, esa concienciación a la que se ha hecho referencia, brilla en la actualidad por su ausencia. Además, hoy por hoy, sería demasiado arriesgado dejar a un Ministro de Asuntos Exteriores actuar en un asunto de la Unión Europea, ya que cabría la posibilidad de que éste emitiese ciertos pareceres y opiniones personales o nacionales puenteados las instrucciones de la AR.

### 5.3. LA COMPOSICIÓN DEL SEAE: EQUILIBRIO GEOGRÁFICO Y DE GÉNERO

Con el fin de no herir susceptibilidades entre las instituciones comunitarias, especialmente entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, y entre los Estados miembros, y entre los Estados grandes por un lado, y los Estados pequeños y medianos por otro, se decidió abogar por la búsqueda del equilibrio geográfico y el reparto equitativo entre hombres y mujeres de los puestos del SEAE. Ahora bien, ¿realmente se han cumplido estas dos condiciones? ¿Es proporcional la presencia de nacionales de Francia y de Luxemburgo, por ejemplo? ¿Hay igual número de mujeres que de hombres al frente de una jefatura de una Delegación de la Unión en el exterior?

Comenzando por el **reparto geográfico**, nos centraremos en primer lugar en la composición de la administración central del SEAE en Bruselas, contando también a la recientemente nombrada FEDERICA MOGHERINI como AR. Como se ha expuesto con anterioridad, los diferentes cargos se distribuyen de la siguiente manera atendiendo a la nacionalidad de sus titulares:



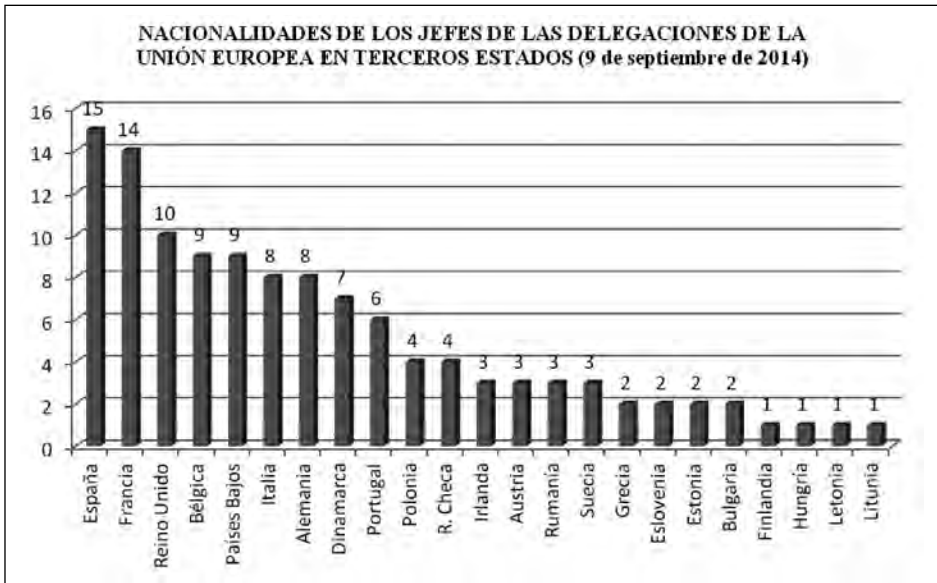
De este gráfico se extrae las siguientes conclusiones. En primer lugar, sólo 13 de los 28 Estados miembros están representados en la administración central. Aunque es un número que se acerca a la mitad, y por tanto nada desdeñable, parece insuficiente. Como su propio nombre permite deducir, la administración central es el núcleo duro del SEAE desde donde se diseña la política exterior de cuya ejecución se encargan posteriormente las Delegaciones en el extranjero. Por ello, su composición debería ser algo más variada. En segundo lugar, claramente los Estados grandes se encuentran más representados que los demás, y dentro de aquellos destacan ante todo Francia, Alemania e Italia, si bien Reino Unido ha perdido peso con la salida de CATHERINE ASHTON. Esta conclusión todavía se acentúa más si tenemos en cuenta que países como España no tuvieron en un principio a ningún nacional dentro de la administración central, como ya se indicó en su momento. En tercer lugar, también resulta llamativa la distribución de las DGG. Algunas de ellas son ocupadas por nacionales de Estados miembros que, *a priori*, no destacan por tener unas relaciones profundas y de largo recorrido con el tercer Estado de destino. En este sentido, se podría pensar que la Unión Europea aprovecharía al máximo los lazos ya tendidos por sus miembros con terceros para, a partir de los mismos, imprimir su propio carácter a estas relaciones. Sin embargo, hacer uso de esos vínculos previos puede resultar tendencioso y provocar un efecto totalmente opuesto al deseado. Así, se podría decir que la Unión Europea ha optado por aprovechar las relaciones «con puntos de exclamación» y por voltear las relaciones «con puntos de interrogación». Prueba de lo que se ha dado en denominar relaciones «con puntos de exclamación» son las designaciones de un británico al frente de la Dirección General de África y de un francés en la Dirección General de Norte de África, Oriente Medio, Irán e Irak. En ambos supuestos, Reino Unido y Francia son países que han estado muy presentes a lo largo de los años en

las regiones de África y Oriente Medio y Próximo. Frente a este tipo de relaciones, nos encontramos con las relaciones «con puntos de interrogación»; es decir, relaciones del pasado que pueden traer consigo más desatinos que aciertos. Pensemos en la designación realizada por CATHERINE ASHTON de un rumano en la Dirección General de Asia y Pacífico. En principio estos nombramientos llaman la atención, pues, a título anecdótico, Rumanía no comparte la misma lengua o cultura que Asia, ni es su principal socio comercial. Por el contrario, parecería más lógico que la Dirección General de Asia y Pacífico hubiese sido encomendada a un británico dadas las buenas relaciones entre Reino Unido y los países de esta región. Sin embargo, y en base al razonamiento que se ha expuesto, estas relaciones traen también consigo ciertas dudas. Conocedora de estos posibles contratiempos, la Unión Europea ha decidido evitar estas relaciones «con puntos de interrogación» y decantarse por establecer relaciones nuevas. Y que mejor manera de llevar esto a cabo que colocar en las DGG a nacionales de Estados miembros sin vínculos previos con estas regiones. Además, con este proceder, la Unión Europea empuja a sus miembros a salir de sus áreas de confort en las relaciones internacionales, obligándoles a entablar vínculos diplomáticos de cero.

También resulta interesante conocer el reparto geográfico de los puestos en la administración periférica del SEAE: es decir, conocer la nacionalidad de los jefes de las 138 Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y de las 8 Delegaciones ante Organizaciones Internacionales. Para analizar esta cuestión, se ha recurrido de nuevo al Directorio de las Delegaciones elaborado por el propio SEAE y puesto a disposición del público en su página web. No obstante, antes de conocer los resultados, hay que recalcar la dificultad de obtener estos datos por varias razones. En primer lugar, hay algunas jefaturas de las Delegaciones que aparecen como desiertas. Además, siguiendo también las prácticas de los Estados, la Unión Europea ha hecho uso de la acreditación múltiple pasiva, consistente en la acreditación de un único jefe de Delegación ante varios Estados. Esta medida se justifica por necesidades de ahorro, pues mantener varias Delegaciones abiertas en Estados pequeños es un gasto económico inadmisibles para la Unión Europea pero que, al mismo tiempo, no puede carecer de algún tipo de presencia en esos terceros países. Por tanto, existen Delegaciones de la Unión que han sido computadas dentro de las 138 existentes en la actualidad al frente de las cuales se encuentra el mismo jefe. En tercer lugar, es criticable el hecho de que el mencionado Directorio no esté plenamente actualizado con los últimos nombramientos. Para recabar estos datos se han tenido que examinar los últimos comunicados de prensa relativos a nombramiento de Jefes de las Delegaciones de la Unión Europea y contrastarlos con las bases del Directorio. Aun así, hay que decir que, con respecto a 2013 cuando el directorio no reflejaba los nombramientos de hacía un año, este 2014 parece que los esfuerzos de actualización han sido más vigorosos. Los nombramientos de este año en curso sí constan en el directorio, siendo los únicos

desactualizados los realizados hace apenas unos días, el 5 de septiembre de 2014<sup>87</sup>. En cuarto lugar, ni en la página web del SEAE ni en las páginas webs de las Delegaciones se indican las nacionalidades de sus jefes. Esta omisión puede estar justificada por el deseo de robustecer la idea de que los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea actúan exclusivamente en interés de la Unión, no pudiendo recibir órdenes ni instrucciones de sus respectivos gobiernos nacionales. No obstante, la falta de información al respecto genera también graves lagunas. Por ello, el que las Delegaciones de la Unión velen sólo por el interés comunitario no es óbice para que se pueda poner a disposición del público información sobre la nacionalidad o los currículums vítae de sus titulares.

Tras la recopilación de la información, los resultados obtenidos sobre las nacionalidades de los jefes de las Delegaciones de la Unión Europea ante terceros Estados son los siguientes:

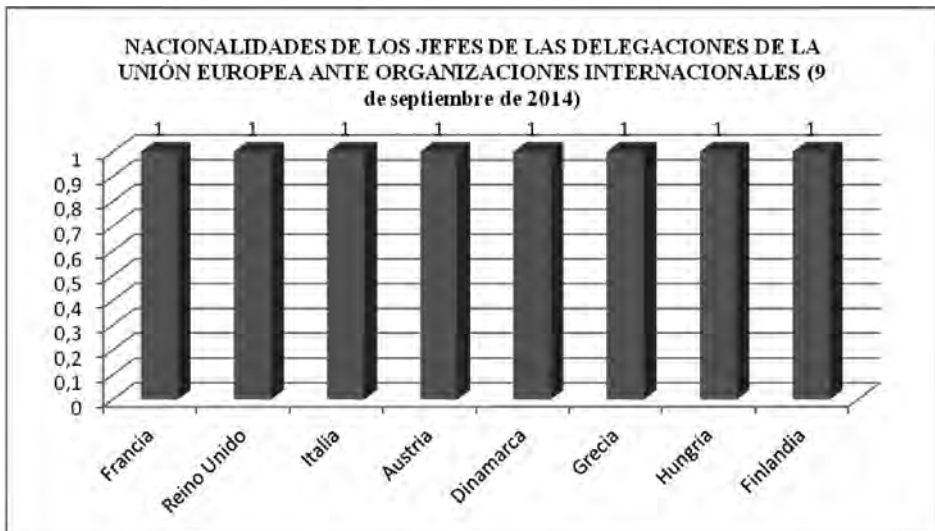


Como se puede apreciar, prácticamente todos los Estados miembros cuentan, como mínimo, con un nacional como responsable máximo de una Delegación en el extranjero. De los 28 Estados que en la actualidad integran la Unión, 23 aparecen en la gráfica anterior. Destaca, por tanto, la ausencia de Luxemburgo, Eslovaquia, Malta, Chipre y Croacia. De estos 23, llama poderosamente la atención la presencia de nacionales de los Estados grandes de la Unión. Son prácticamente los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas con las excepciones de España y Reino Unido que, como Estados grandes que son, logran también numerosos puestos; y de Luxemburgo que, pese a encontrarse

<sup>87</sup> Nombramientos de jefes de las Delegaciones de la Unión Europea ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales del 5/9/2014 disponibles en línea: [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140905\\_01\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140905_01_en.pdf).

en los orígenes del proyecto europeo, no figura en el gráfico. Como tercera conclusión, no puede evitarse hacer una mención a la posición predominante de España, el primer Estado miembro que cuenta con más nacionales al frente de una Delegación de la Unión en terceros Estados. Lo cierto es que nuestro país ha conseguido colocar dentro de las Delegaciones a sus diplomáticos nacionales de manera paulatina, hasta llegar actualmente al total de 15 jefes de Delegaciones. Estamos ante otro éxito para la diplomacia española, cuya formación y experiencia son altamente valoradas en Bruselas a la hora de las designaciones en el SEAE. Gracias a estos nombramientos, España se encuentra en disposición de demostrar la gran valía de sus diplomáticos para entablar y fortalecer las relaciones con terceros Estados, siempre en defensa del interés de la Unión. A título de ejemplo, podemos citar a diplomáticos españoles como D. ALBERTO NAVARRO GONZÁLEZ, nombrado Jefe de la Delegación de la Unión Europea ante la República Dominicana; o de D. ANTONIO SÁNCHEZ BENEDITO GASPAR, designado Jefe de la Delegación de la Unión Europea ante Madagascar.

En cuanto a la distribución por nacionalidades de las 8 jefaturas de las Delegaciones de la Unión Europea ante Organizaciones Internacionales, hay que alertar de nuevo sobre la acreditación múltiple pasiva, según la cual la Unión Europea acredita a un único jefe de la Delegación que actúa como tal ante varias Organizaciones Internacionales. A partir también del Directorio del SEAE, se ha elaborado el siguiente gráfico:



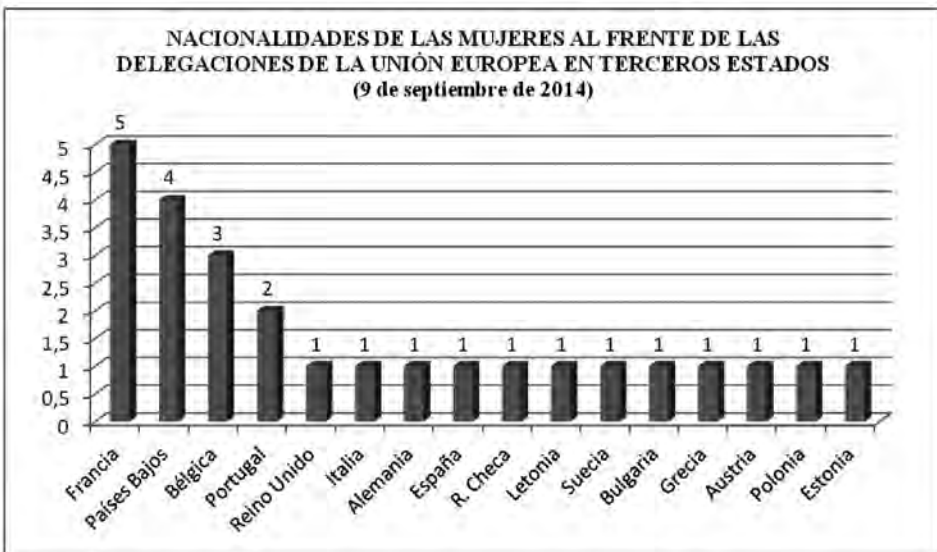
En comparación con el gráfico anterior la representación de los 28 Estados miembros es muchísimo menor; tan sólo 8 miembros cuentan con nacionales en estas Delegaciones. No obstante, este reducido número es lógico pues también el número de estas Delegaciones es muy inferior al de las Delegaciones ante terceros Estados. Pero, en cambio, lo que sí resulta digno de todo elogio es el reparto igualitario entre Estados grandes y Estados pequeños y medianos.



Desde una perspectiva nacional, España sale perjudicada pues no cuenta con ningún nacional al frente de una Delegación de la Unión Europea ante Organizaciones Internacionales.

Finalmente, debemos conocer cuál es el grado de observancia del criterio de reparto equitativo entre hombres y mujeres de los puestos del SEAE.

De las 138 Delegaciones de la Unión Europea ante terceros Estados, 26 de ellas han sido encomendadas a mujeres, es decir, un 18,8% del total. Este porcentaje es algo débil sobre todo si tenemos en cuenta que la AR es una mujer, y que la Unión Europea ha hecho de la igualdad entre hombres y mujeres uno de sus mayores retos a acometer. Asimismo, esta escasa representación contrasta con iniciativas planteadas desde la propia Unión, como la propuesta de la Comisaria Europea de Justicia VIVIANE REDING de conseguir un 40% de mujeres en los Consejos de Administración de las empresas de los Estados miembros para 2020. Y es que, efectivamente el 18,8% está muy lejos del 40%. Pero además, el resto de instituciones comunitarias cuentan con muchas más mujeres entre su personal dedicado a cuestiones internacionales; un 57% en la Comisión y un 37% en el Consejo<sup>88</sup>. Si a estas 26 jefas de las Delegaciones las agrupamos por nacionalidades extraemos el siguiente gráfico:



Teniendo por tanto muy presente la ínfima representación de las mujeres, cabe señalar las siguientes conclusiones en vista del gráfico expuesto. En primer lugar, sólo 16 de los 28 Estados miembros de la Unión cuentan con nacionales que sean mujeres al frente de una Delegación de la Unión. Además, sólo 4 de los

<sup>88</sup> PRIEGO, A. (2011), «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?», Real Instituto Elcano ARI 95/2011, p. 6 (en línea:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari95-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2011)).

16 cuentan con más de una mujer en tales puestos. En segundo lugar, sólo un Estado de los llamados grandes, Francia, se encuentra entre las primeras posiciones. Precisamente el país que encabeza la clasificación es Francia con 5 mujeres actuando como jefas de las Delegaciones de la Unión. Es una ratio muy elevada si se considera, como se ha expuesto anteriormente, que Francia posee en total 14 nacionales dirigiendo estas Delegaciones. España sólo cuenta con una mujer, DÑA. LAURA BAEZA, designada jefa de la Delegación de la Unión Europea en Túnez. Si se atiende a los destinos, se podría decir que los puestos ocupados por mujeres son de gran peso, pues se trata de países que atraviesan o han atravesado recientemente algún tipo de conflicto bélico, tales como las Delegaciones de la Unión Europea en Irak, encomendada a la checa JANA HYBASKOVA, en Timor Oriental, encabezada por la francesa SYLVIE TABESSE, en Yemen, por la alemana BETTINA MUSCHEIDT o en Libia, por la búlgara NATALIYA APOSTOLOVA.

Sin embargo, lo que se acaba de exponer respecto a la representación de las mujeres en las Delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados, contrasta con su representación en las Delegaciones ante Organizaciones Internacionales. De las 8 Delegaciones que hay en total, 3 son ocupadas por mujeres. Esto representa un 37,5% de la representación total, un porcentaje que supera con creces al exiguo 18,8%. Es decir, las mujeres tienen más presencia en las Delegaciones que actúan en el marco de las relaciones multilaterales que aquellas consagradas a las relaciones bilaterales. Por nacionalidades, estas 3 mujeres se organizan de la siguiente manera:



En este supuesto, sólo 3 Estados de la Unión están representados con mujeres de su nacionalidad en las Delegaciones ante Organizaciones Internacionales, aunque todos ellos con igual número, uno. De éstos, 2 pertenecen a los Estados grandes de la Unión.

En vista de lo expuesto en este apartado cabe concluir, que sería recomendable continuar profundizando en la diversidad geográfica de la administración central del SEAE. Por lo que se refiere al reparto geográfico de las Delegaciones, tanto en terceros Estados como ante Organizaciones Internacionales, se puede decir que, en gran medida, sí se cumple. Ahora bien, se podría mejorar garantizando que al menos todos los Estados miembros contasen con un nacional en las Delegaciones en terceros Estados, por ser éstas las más numerosas y por tanto las más susceptibles de lograr ese tan ansiado equilibrio geográfico. En cuanto al equilibrio de género, debe continuar los esfuerzos por conseguir que un mayor número de Delegaciones de la Unión ante terceros Estados estén dirigidas por mujeres. Así, mientras la situación de las mujeres en estas Delegaciones debe ser objeto de mejoras considerables, el estado de la igualdad de género en las Delegaciones de la Unión Europea ante Organizaciones Internacionales debe ser motivo de satisfacción.

#### **5.4. RELACIONES ENTRE LAS DELEGACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

Los Estados miembros continúan desempeñando sus funciones diplomáticas y consulares a través de su red de embajadas y consulados en el extranjero. Sin embargo, la creación del SEAE afecta notablemente a su ejercicio.

Entre las Delegaciones de la Unión Europea y las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de los Estados debe reinar el **buen entendimiento y la cooperación** tal y como exige el **artículo 221 del TFUE**. Sin embargo, la apertura de las Delegaciones de la Unión en terceros Estados y Organizaciones Internacionales no ha sentado en ocasiones demasiado bien a ciertos Estados miembros. Ello se debe a que las nuevas misiones eran vistas como un intento de la Unión Europea de acaparar funciones estatales que no le correspondían. Además, existía el temor de que las misiones europeas pudiesen llevar aparejada la supresión de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados miembros en aquellos terceros países donde ya no fuesen necesarias. No obstante se ha resaltado que, bajo ningún concepto, el SEAE dañará o pondrá en peligro los cuerpos diplomáticos nacionales, sino todo lo contrario. Las misiones europeas aspiran a apoyarse en los servicios diplomáticos de los Estados miembros para poder desarrollar sus actividades. Salvado por tanto este primer escollo, cabe abordar el sentido que se espera dar a esa cooperación entre los servicios diplomáticos nacionales y el SEAE.

La cooperación resulta determinante para ganar en eficacia y en eficiencia. No olvidemos que la Unión Europea desarrolla una diplomacia estructural distinta de la diplomacia tradicional encomendada a las misiones diplomáticas nacionales y que, consecuentemente, sus motivos de actuación en el exterior son también diversos. Así, la Unión Europea podría hacer en terceros Estados todo

lo que sus miembros no llevan a cabo, bien por no disponer de los recursos necesarios, bien por ir en contra de sus estrategias nacionales. En el supuesto que se había mencionado sobre la «cláusula democrática» impuesta a países en vías de desarrollo, ésta actuación de la Unión Europea tratando de influir con sus valores y principios no podría ser llevada a cabo por uno de sus Estados miembros individualmente. Y es que un Estado no tiene el mismo peso que 28 Estados actuando conjuntamente y, quizás, un Estado sólo no quiera mencionar valores como la democracia o el respeto de los Derechos Humanos cuando están en juego empresas nacionales o suministros energéticos. Así, se podría afirmar que la Unión Europea complementa en este punto y de forma muy acertada la actuación nacional.

Por otro lado, otro ámbito de posible cooperación es el relativo a la información. Los servicios diplomáticos nacionales y el SEAE podrían compartir información entre ellos. De actuar de esta manera se reducirían los gastos totales y se ganaría en coherencia y eficiencia. Además, sería extraordinariamente útil para Estados miembros pequeños que no pueden contar con redes de misiones diplomáticas y oficinas consulares tan extensas como las de los Estados grandes, ya que podrían acceder a información sobre terceros países donde no tienen presencia. Sin embargo sobre este aspecto también aparecen algunas sombras. La naturaleza de la información que manejan las embajadas es en ocasiones comprometida, de ahí que se guarde con celo frente a terceros. Generalmente, esta información «sensible» es cifrada para evitar que terceros no deseados conozcan su contenido. Así, los servicios diplomáticos nacionales pueden no ser lo suficiente cooperativos a la hora de compartir esta información. Éstos preferirán mantenerla bajo secreto y no difundirla al resto de socios europeos ni a la Unión. Precisamente en el mundo globalizado, los centros que antaño tenían el monopolio en la creación de la información, los Estados, deben compartir su protagonismo con otros actores. La información se ha democratizado no sólo en su creación, sino también en su acceso. Esto ha generado una ola de desconfianza hacia la difusión de información y, consecuentemente, los Estados se cuidan cada vez más de contar con los últimos sistemas de protección para evitar el espionaje. Frente a esta tendencia a reservarse información privilegiada o sensible, no se puede hacer nada a corto plazo. Sin embargo, dentro de la Unión Europea sí se puede trabajar a favor de una información más compartida. En este sentido, la clave de los esfuerzos será enfatizar que todos los Estados miembros están juntos en cuestiones políticas, económicas, sociales y de seguridad entre otras. Todos ellos están indefectiblemente unidos por su condición de miembro a la Unión, de manera que los acontecimientos en un Estado afectan al resto. Los retos y amenazas son compartidos así que, ¿por qué no compartir también la información de la que se dispone? Sin embargo, hasta que las reclamaciones soberanas no aflojen, el intercambio de información no será posible.

Otra cuestión hace referencia a las **funciones** concretas que se asignan a las Delegaciones de la Unión Europea que pueden afectar a las competencias de

las misiones diplomáticas de los Estados miembros. Como se ha visto, las Delegaciones de la Unión ejecutan en el exterior la PESC diseñada desde Bruselas. Ahora bien, se ha planteado también la posibilidad de que dichas misiones asuman la protección diplomática de los ciudadanos de la Unión y la expedición de visados de corta duración.

Por lo que se refiere a la protección diplomática, ésta fue una propuesta española que, en la actualidad, aparece contemplada en el **artículo 20.2 c) del TFUE** a tenor del cual:

*«Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:*

*c) De acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».*

Esta protección diplomática ha sido objeto de un desarrollo adicional en la **Decisión 95/353 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares, de 19 de diciembre de 1995**<sup>89</sup>. La protección diplomática consiste más bien en una asistencia consular que se presta cuando se cumplen los siguientes requisitos. El sujeto que solicita dicha protección ha de ser un nacional de un Estado miembro de la Unión, es decir un ciudadano europeo. El objeto de la protección debe venir motivado por fallecimiento, accidente, enfermedad grave, arresto, detención, actos de violencia, socorro y repatriación. Además, el sujeto debe encontrarse en un tercer Estado no miembro de la Unión y donde su Estado de nacionalidad no se encuentre representado por medio de una embajada o consulado. Cuando se cumplan estos requisitos, el ciudadano europeo estará habilitado para dirigirse ante la embajada o consulado de otro Estado miembro que sí esté representado en el tercer Estado en cuestión y solicitarle la consiguiente protección diplomática. El solicitante deberá aportar su documentación identificativa y el Estado de nacionalidad deberá compensar al otro Estado miembro que ha prestado esa protección diplomática por los gastos ocasionados.

Pues bien, se plantea la posibilidad de que, en vez de una embajada o consulado de un Estado miembro distinto del de la nacionalidad, sean las misiones de la Unión Europea las que asistan al sujeto. Esta idea resulta muy atractiva. En primer lugar, porque los Estados se evitarían toda la tramitación de las solicitudes de protección y de las compensaciones de los gastos. En segundo lugar, se

<sup>89</sup> Decisión 95/353 de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares, de 19 de diciembre de 1995 disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:314:0073:0076:ES:PDF>.

facilitaría enormemente el trabajo al europeo que, llegado el caso, se encuentre en esa situación. El ciudadano europeo sólo tendría que consultar si en el tercer Estado donde se encuentra, existe o no una Delegación de la Unión, en lugar de tener que ir deambulando en busca de las embajadas y los consulados de los Estados miembros. Además, al ser esta particular modalidad de protección diplomática una prerrogativa ideada por la propia Unión Europea, parece lógico que sean sus misiones las responsables de su ejercicio. Ahora que existen las misiones de la Unión en el exterior, no tiene ningún sentido que continúen siendo los Estados los encargados de desplegar esta protección diplomática. Asimismo, con este traspaso de funciones se fortalece el sentimiento de pertenencia a la Unión entre la ciudadanía. Los individuos serían informados de que, en caso de atravesar en el extranjero por cualquiera de las vicisitudes indicadas, han de dirigirse a las Delegaciones de la Unión en el Estado extranjero. La población se tornaría, por tanto, mucho más sensible al papel de la Unión Europea en la asistencia a sus ciudadanos.

La segunda de las cuestiones que podría ser ejercida directamente por las misiones de la Unión es la expedición de los visados de corta duración. Estos visados, a diferencia de los de larga duración regulados por las normativas internas de cada Estado, se rigen por normas comunitarias. Los visados de corta duración se enmarcan dentro del ELSJ y se rigen por el **Reglamento 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados, de 13 de julio de 2009**<sup>90</sup>. Dado que su normativa es comunitaria también parece comprensible que su tramitación y expedición final sea concedida a las misiones de la Unión en el exterior. De nuevo esto supondría un ahorro notable para los Estados miembros, que sólo se tendrían que preocupar de los visados de larga duración y, también, se reforzaría la Unión Europea ante la mirada de sus ciudadanos.

En base a lo anteriormente expuesto, no sólo se exige más cooperación entre las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las Delegaciones de la Unión sino que también, se ha de dar a éstas últimas más competencias y responsabilidades en el exterior.

## 5.5. CONCLUSIONES

Apuntar ciertas reformas o áreas de mejora del SEAE no debe ser considerado como una crítica al servicio. Todo lo contrario. Principalmente, la Unión Europea ha de ser consciente de que su diplomacia no es igual que la diplomacia tradicional desarrollada por los Estados y ha de actuar en consonancia. Asimismo, se ha de diseñar, con carácter de urgencia, una estrategia europea, que sirva de marco general en el que consten las prioridades geográficas y temáticas. Además, de cara al futuro, la Unión se ha de garantizar que la persona que

<sup>90</sup> Reglamento 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados, de 13 de julio de 2009 disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAICiudadano/InformacionParaExtranjeros/Documents/Reglamento%20comunitario%20sobre%20visados.pdf>

ocupe el puesto de AR posea realmente el mejor perfil de todos los candidatos al cargo. La Unión ha de reequilibrar las funciones del AR, pues la carga de trabajo es inmensa para una sola persona, y ha de continuar trabajando por la inclusión de las mujeres en los puestos del SEAE. Finalmente, pero no por ello menos importante, debe forjarse un mayor compromiso de cooperación entre las Delegaciones de la Unión Europea y las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados miembros. Desaprovechar estas sinergias constituye una oportunidad desperdiciada tanto para los Estados como para la Unión.

## 6. CONCLUSIONES

Para entender lo que es hoy en día la Unión Europea, resulta imprescindible comprender el contexto en el que se originó el proyecto europeo. Así, con el transcurrir de los años, la Unión Europea se ha venido modelando a sí misma. La sociedad internacional de mediados del siglo XX impulsó en Europa la constitución de unas Comunidades donde los objetivos económicos pasaban por delante de los fines políticos. En cambio, en pleno siglo XXI, la Unión Europea que se reclama es la de un actor global. La Unión ha de contar con una política exterior sólida y creíble y con un aparato diplomático encargado de su puesta en marcha.

Este aparato es el SEAE, en cuya cúspide se sitúa el AR. Con este organismo la Unión Europea ha ganado en coherencia interna. A partir de la entrada en vigor de la Unión Europea, toda la PEC y la PESC está dirigida, en su mayor parte, por el SEAE. La multiplicidad de voces reinantes antes de Lisboa (el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Estado miembro al frente de la Presidencia rotatoria del Consejo) ha sido reducida a la unidad. La voz de CATHERINE ASHTON ha sido la única audible en política exterior de la Unión y lo mismo ocurrirá con la voz de FEDERICA MOGHERINI. Aunque todavía prevalece el carácter intergubernamental de la PESC, el deseo de una política exterior comunitaria cada vez está más cerca. Pero, además de conseguir una mayor coherencia interna, la Unión ha ascendido puestos en las relaciones internacionales. En la actualidad, terceros Estados y Organizaciones Internacionales reconocen de inmediato a la AR y se entrevistan con los Jefes de las Delegaciones de la Unión acreditados ante ellos.

Además, el SEAE ha supuesto un ejercicio de gran valor intelectual dentro de la Unión Europea. El interés de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros era mayúsculo quizás porque captaron de inmediato la transcendencia de las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre el SEAE. Así todos ellos defendieron posturas concienzudamente elaboradas y pudieron llegar a un acuerdo final sobre el SEAE. El resultado tomó cuerpo en 2010 con la Decisión



sobre el SEAE y, a partir de este momento, los esfuerzos se concentraron en la aplicación de su contenido. Fue preciso dotar al SEAE de una estructura propia, con una administración central y una administración periférica. Asimismo, se procedió a la ampliación del presupuesto comunitario y a la transferencia del personal del Consejo y de la Comisión, para que el SEAE contase con los recursos materiales y humanos necesarios.

Pero todavía el SEAE tiene margen de mejora. Así, como se ha expuesto en esta Memoria, algunos de los posibles cambios que se pueden introducir en el SEAE son crear una estrategia general que sirva de marco omnicomprendivo de la política exterior de la Unión. Esta estrategia fijará las prioridades geográficas y sectoriales y será posteriormente desarrollada por las estrategias país y las estrategias temáticas con las que ya cuenta la Unión. Además, se ha formado al personal del SEAE en la nueva diplomacia estructural a la que la Unión está destinada. La Unión no es un Estado y por ello su diplomacia no es la convencional. Con el SEAE se despliega una diplomacia que pretende promover en terceros Estados los valores y principios generales que son el sustrato del proyecto Europeo.

Los próximos AR han de poseer conocimientos en relaciones internacionales además de la formación universitaria recibida. Han de contar con una dilatada experiencia a sus espaldas en el sector público y/o privado de un Estado miembro y en las instituciones comunitarias. Si además esta persona habla al menos tres idiomas oficiales de la Unión Europea, poseería una gran ventaja sobre otros posibles candidatos al puesto. También sería una baza importante que fuese alguien de reconocido prestigio y consideración entre la ciudadanía europea. Además de este perfil, es necesario que se proceda a economizar sus funciones. En la actualidad, que el AR actúe también como Presidente del CAE, Vicepresidente de la Comisión y Comisario de Asuntos Exteriores, resulta una carga de trabajo excesiva. Efectivamente, es todo un avance que se hayan unificado estos puestos pero obviamente, esta búsqueda de coherencia no puede ir en detrimento del ejercicio de las funciones. Por ello, se ha apuntado en esta Memoria, el reparto de ciertas tareas con el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ejerza la Presidencia rotatoria del Consejo, con otros miembros del SEAE e, incluso, con los Ministros de Asuntos Exteriores de cualquier otro Estado miembro.

El equilibrio en el reparto geográfico y de género también presenta en la actualidad posibilidades de mejorar. Al menos, todos los Estados miembros deberían contar con un Jefe de Delegación de su nacionalidad en el exterior, y dentro de la administración central; también debería diversificarse los Estados de origen de los titulares de los puestos. En cuanto a la participación de las mujeres en el SEAE, las mismas sólo ocupan el 18,8% de las Jefaturas de Delegación ante terceros Estados. Este porcentaje es demasiado magro para una organización como la Unión Europea muy concienciada con la igualdad de las mujeres.

Finalmente, se ha de trabajar por incrementar la cooperación entre las Delegaciones de la Unión Europea y las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados miembros. Debe cambiarse el signo de estas relaciones, pues las mismas ya no pueden ser entendidas en términos competitivos sino cooperativos. Se ha de fomentar el compartir información, el colaborar en la prestación de la protección diplomática a los nacionales de un Estado miembro y, en la expedición de visados.

Así, en consonancia con lo expuesto, cabe concluir que el SEAE era el último estadio en la evolución del proyecto europeo. Es decir, era cuestión de tiempo que la UE tuviese un servicio diplomático propio. Ahora bien, una vez creado el SEAE, es responsabilidad de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros cuidarlo, llenarlo de contenido y promover su mejora continua y su adaptación a los acontecimientos internacionales.



## BIBLIOGRAFÍA

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

BENEYTO J. M. (2011), *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad CEU San Pablo, Madrid, Siglo XXI.

ALDECOA LUZÁRRAGA F. (2011), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons.

CARTA, C. (2012), *The European Union Diplomatic Service. Ideas, preferences and identities*, Oxford, Routledge.

BINDI F. Y ANGELESCU I. (2010), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington, The Brookings Institution.

BENEYTO PÉREZ, J.M.<sup>a</sup> (dir.) y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo I: desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias, Madrid, Aranzadi.

TAMAMES GÓMEZ, R. y LÓPEZ FERNÁNDEZ, M. (2002), *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial.

Tratado de la Unión Europea.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

GUINEA LLORENTE, M. (2010), «El Servicio Europeo de Acción Exterior: Génesis de una Diplomacia Europea», *Revista de Derecho Europeo*, nº 37, sept/dic, Madrid.

EMERSON, M., BALFOUR, R., CORTHAUT, T., WOUTERS, J., KACZYNSKI, P. y RENARD, T. (2011), «Upgrading the EU's Role as Global Actor», Centre for European Policy Studies, Bruselas (en línea: [http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/emerson\\_et\\_al\\_-\\_upgrading\\_the\\_eu\\_as\\_global\\_actor.pdf](http://www.thomasrenard.eu/uploads/6/3/5/8/6358199/emerson_et_al_-_upgrading_the_eu_as_global_actor.pdf))

ESTEBAN GUADALIX, M. (2011), «Los inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior», Documento de Trabajo 52/2011 Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, Madrid. (en línea: [http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/SerieUE\\_52-2011\\_Los\\_inicios\\_del\\_servicio\\_europeo\\_de\\_accion\\_exterior.pdf](http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/SerieUE_52-2011_Los_inicios_del_servicio_europeo_de_accion_exterior.pdf))

CROWE, B. (2008), «The European External Action Service. Roadmap for Success», A Chatham House Report, Londres, The Royal Institute of International Affairs, p.7 (en línea: [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas\\_report.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas_report.pdf))

GRÄSSLE, I. (2011), «La création du Service européen d'action exterior», Question d'Europe, n° 194, Fondation Robert Schuman (en línea: <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-194-fr.pdf>)

FORMUSZEWICZ, R. y KUMOCZ, J. (2010), «The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the Wake of Council Decision on the European External Action Service», The Polish Institute of International Affairs, Varsovia (en línea: [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=3087](http://www.pism.pl/files/?id_plik=3087))

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2003), «El debate sobre Política Exterior común en la Convención Europea», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, WP3/2003, p.9 (en línea: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2ab1b4004f018837bebdfe3170baead1/PDF-003-2003-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2ab1b4004f018837bebdfe3170baead1>)

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA, M. (2010) «Nace la diplomacia común de la UE», Política exterior, julio/agosto 2010.

BLOCKMANS, S. (2012), «The European External Action Service one year on: first signs of strengths and weaknesses», Centre for the Law of the EU External Relations, Working Papers 2012/2, La Haya.

LEHNE S. (2011), «More action, better service. How to strengthen the European external action service», Carnegie Endowment for International Peace, p. 9 (en línea: [http://carnegieendowment.org/files/CEIP\\_Outlook\\_EAS-Lehne\\_C.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CEIP_Outlook_EAS-Lehne_C.pdf))

DUCH GUILLOT, J, y MEDEL GÁLVEZ, S. (2011), «La intervención del Parlamento Europeo en la creación y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior», Revista Unión Europea Aranzadi, marzo 2011, p.19.

O'SULLIVAN, D. (2011), «Setting up the EEAS», Discurso en el IIEA, Dublin, p.1 (en línea: [http://www.eeas.europa.eu/speeches/2011\\_1201\\_dos\\_iiea\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/speeches/2011_1201_dos_iiea_en.pdf)).

DUKE S. (2009), «Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The case of the European External Action Service», The Hague Journal of Diplomacy.

ALDECOA, F y GUINEA, M. (2010), «Nace la diplomacia común de la Unión Europea», Política Exterior, Julio/Agosto.

PRIEGO, A. (2011), «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?», Real Instituto Elcano ARI 95/2011, p. 6 (en línea: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari95-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2011)).

LÓPEZ GARRIDO, D. (2010), «Las instituciones de la UE cierran acuerdo sobre el servicio diplomático europeo», artículo de prensa de La Razón, Madrid (en línea: [http://www.larazon.es/detalle\\_hemeroteca/noticias/LA\\_RAZON\\_278928/9020-las-instituciones-de-la-ue-cierran-acuerdo-sobre-servicio-diplomatico-europeo#.UhXdAD2btMs](http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_278928/9020-las-instituciones-de-la-ue-cierran-acuerdo-sobre-servicio-diplomatico-europeo#.UhXdAD2btMs)) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010), «Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior» (2010/427/UE), Bruselas (en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>).

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2011), «Annual Activity Report», Bruselas (en línea : [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/20121017\\_eeas\\_aar\\_2011\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf))

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2013), «EEAS Review», Bruselas (en línea: [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)).

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2010), «A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011» (IP/10/1769), Bruselas (en línea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm))

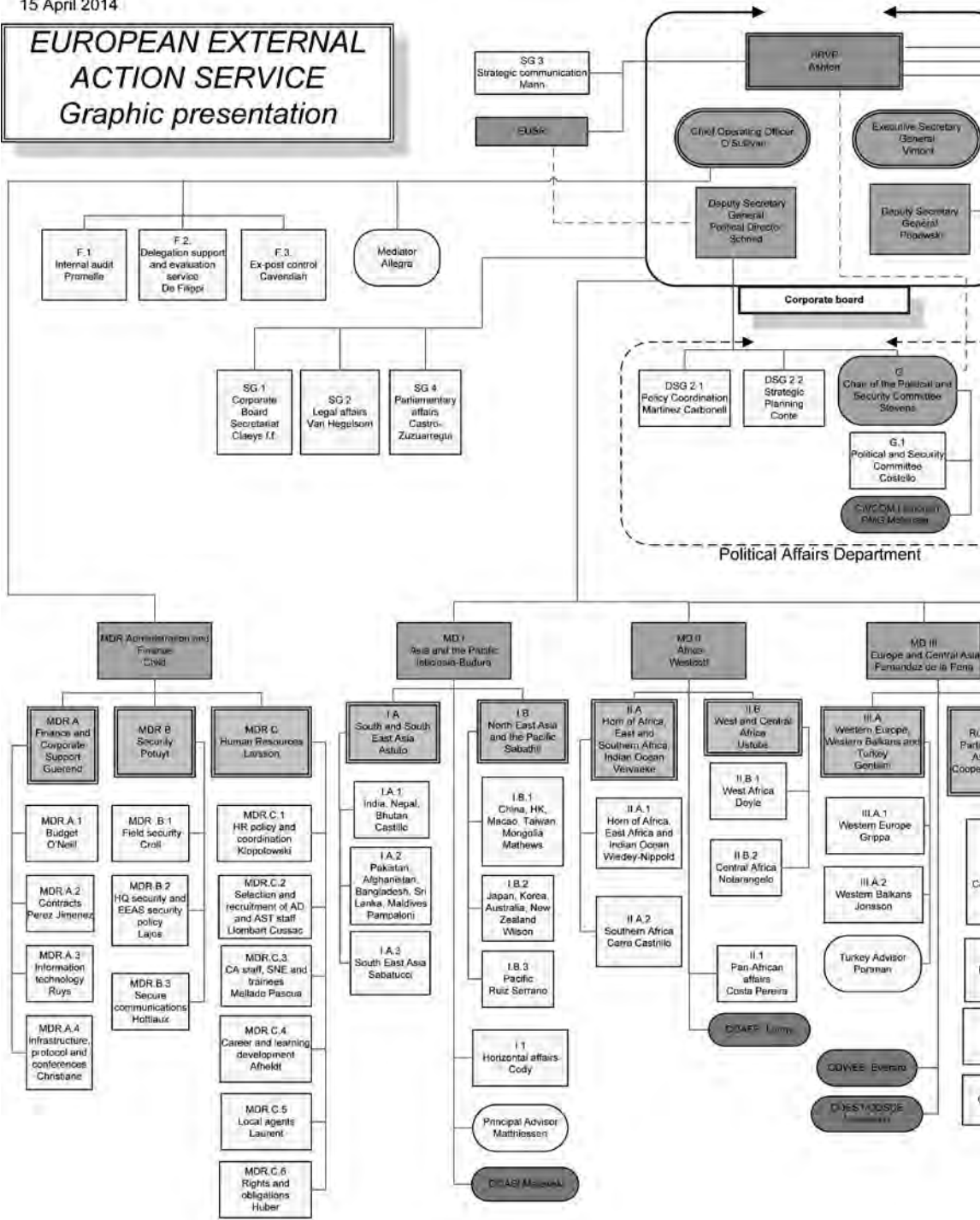
Artículo de prensa en ABC, del 21 de enero de 2011, «España, excluida de los puestos de mando de la diplomacia europea», Madrid, disponible en línea: <http://www.abc.es/20110121/internacional/abcp-espana-excluida-puestos-mando-20110121.html>.

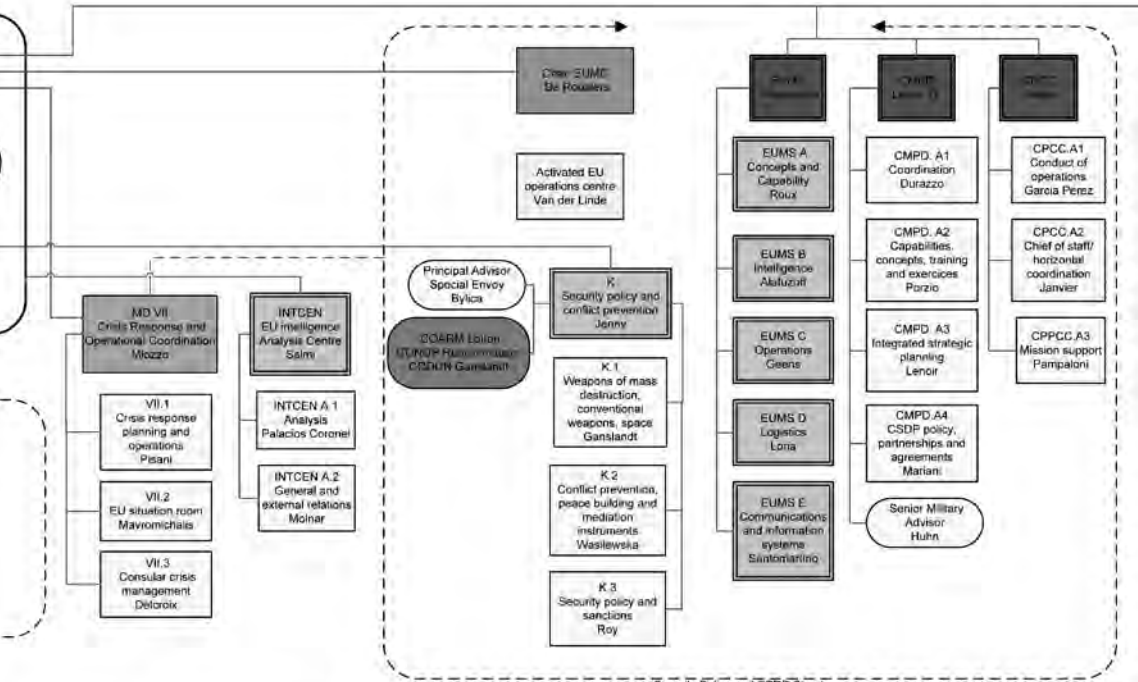
Directorio de las Delegaciones de la Unión Europea: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/repedel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepedel.europa&lang=EN](http://ec.europa.eu/external_relations/repedel/edelhrm/index.cfm?fuseaction=crepedel.europa&lang=EN)

# ANEXO Nº 1: ORGANIGRAMA DEL SEAE

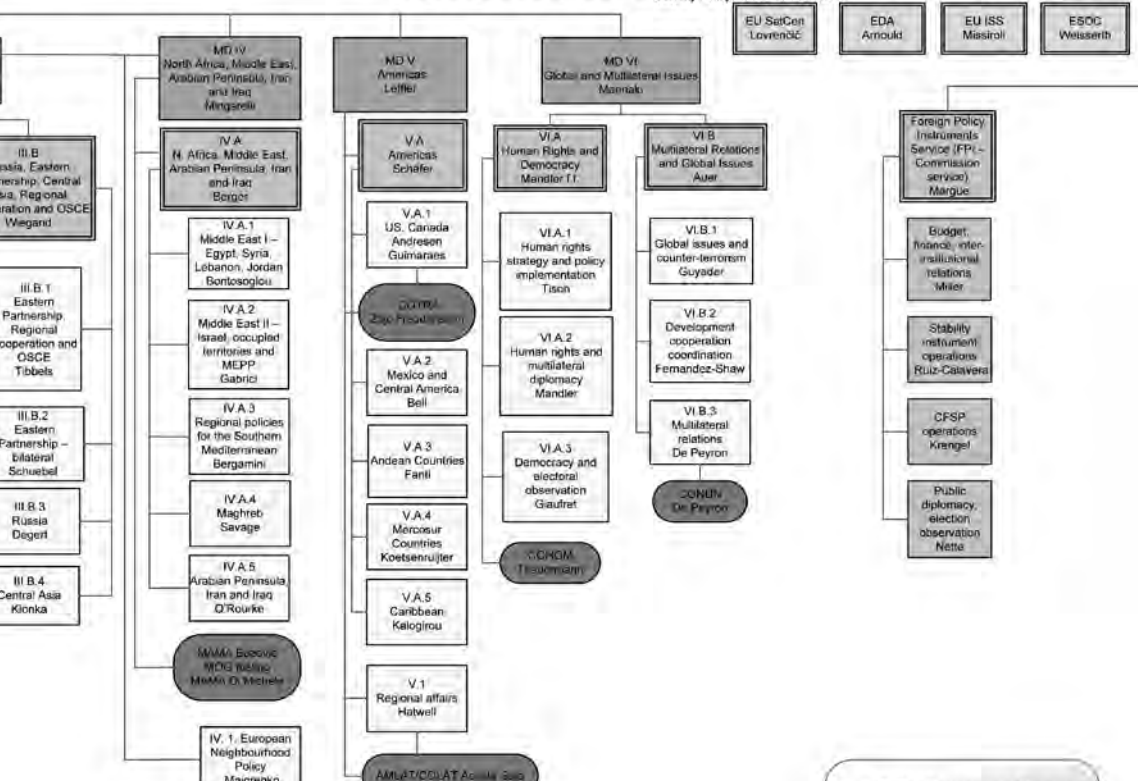
15 April 2014

## EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE Graphic presentation





Security Policy and CSDP Structures



- GREY : Commission Service reporting directly to HR/VP ASHTON





ESCUELA DIPLOMÁTICA

# **LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS SALVAJES**

ALEJANDRO CAMACHO GONZÁLEZ



*A Sul da Ilha da Madeira, entre ella e as Canárias,  
que todas demorão della, como dice, pouco mais ou menos  
do Sul ate Sudoeste, estão em 30 graos, duas ilhas,  
que se chamão as Selvagens, por serem hermas,  
e desconversaveis assi de navegação como de gente,  
e com huns perigosos baixios<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> FRUTUOSO, Gaspar (1968) – *Livro Segundo das Saudades da Terra* (introdução e notas de João Oliveira Rodrigues), Ponta Delgada, Instituto Cultural da Ponta Delgada.  
Traducción propia al castellano: *Al sur de la Isla de Madeira, entre ella y las Canarias, que todas demoran de ella, como dije, poco más o menos del sur al suroeste, están en 30 grados, dos islas, que se llaman las Salvajes, por ser hermas y desapacibles tanto para la navegación como para las personas, y con unos peligrosos bajíos.*



*A mis padres.*



## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer expresamente a los Profesores Doctores Dña. María Eduarda Gonçalves y D. Pedro Quartín Graça del Instituto Universitario de Lisboa así como a la Profesora Doctora Dña. Concepción Escobar Hernández de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y al Embajador de España D. José Manuel Lacleta Muñoz por la orientación y la ayuda que me han prestado para poder realizar esta memoria de fin de máster.





## SINOPSIS

España y Portugal mantienen excelentes relaciones de vecindad, especialmente, desde la integración de ambos Estados en las antiguas Comunidades Europeas. No obstante, la cooperación y colaboración de ambas entidades políticas no impide la existencia de algunos conflictos fronterizos, muchas veces desconocidos para la población de uno y otro país.

La controversia sobre las Islas Salvajes lleva causando fricciones entre los dos países ibéricos desde prácticamente el descubrimiento de las islas. En la actualidad, una vez que la soberanía portuguesa sobre el territorio no parece discutida por España, la cuestión radica en el estatus que tienen estos cuerpos de tierra en el marco del Derecho Internacional del Mar.

La diferenciación entre isla e islote (roca) implica la posibilidad o no de establecer una zona económica exclusiva y delimitar la plataforma continental. Portugal, acogiéndose al artículo 121.1 y 121.2 de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar ha declarado de forma unilateral una zona económica exclusiva medida a partir de las Islas Salvajes.

Por su parte, España no reconoce el atributo de islas en este caso, considerándose que debe aplicarse el artículo 121.3 de dicha Convención y, por tanto, la delimitación de las aguas de uno y otro Estado se debe hacer conforme a la línea equidistante entre los archipiélagos de Madeira y Canarias.

El objeto de esta memoria es analizar cuál es el contexto jurídico de las islas e islotes en el marco del Derecho Internacional vigente en materia de islas y de delimitación de fronteras marítimas, para poder determinar cómo correspondería proceder en la controversia en torno a las Islas Salvajes.

Para ello, se hará un estudio de la legislación vigente y su interpretación, junto con una revisión de las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia más relevantes en esta materia, para proceder en un último momento a analizar la situación del archipiélago de las Islas Salvajes.



## INTRODUCCIÓN

“El conflicto diplomático “fronterizo” más largo entre España y Portugal, tras cinco años de disputas, se centra así, no en la soberanía sobre las islas, sino sobre la zona circundante”<sup>2</sup>.

La controversia en torno a las Islas Salvajes no ha recibido un estudio exhaustivo a diferencia de conflictos similares, como el de las Islas Spratly en el Mar de la China Meridional. No obstante, sí han sido analizadas por varios autores, tanto portugueses como españoles, durante sus investigaciones en materia de delimitación de aguas, y especialmente en el marco de la doctrina española, de forma residual, al centrarse en otros focos de controversia en el establecimiento de las fronteras marítimas, como es el caso del mediterráneo levantino y meridional español.

El objetivo principal de esta obra, además de pretender ser un recordatorio tanto para los portugueses como para los españoles de la existencia de estas islas prácticamente desconocidas en el ideario común, es determinar su estatus en el marco del Derecho Internacional del Mar. La hipótesis que se plantea es ¿son las Islas Salvajes islas o islotes (rocas), de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar?

Sin duda la cuestión reviste de interés por el desarrollo de la tecnología y el descubrimiento de yacimientos en el subsuelo marino, que podrán suplir las necesidades de materias primas de los Estados. Por otra parte, tanto España como Portugal, han hecho propuestas de ampliación de su plataforma continental a la Comisión de Límites de Plataforma Continental, por lo que parece adecuado analizar la situación entre los archipiélagos de Madeira y Canarias, en los que la zona económica exclusiva y la plataforma continental se superponen por la distancia máxima entre ellos. En una época en la que la industria busca alternativas para abastecerse de recursos, se considera necesario que España delimite

---

<sup>2</sup> BALLESTEROS, A. M. (2013), “Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española”, Cultiva Libros SL, Madrid, p. 31.

sus fronteras marítimas en aquellos lugares donde aún no se ha hecho, y, especialmente, en torno a las aguas del archipiélago canario, por ser este sitio el más sensible tanto desde un punto de vista económico como estratégico.

La presente memoria buscará, en primer lugar, analizar la situación actual del Derecho del Mar en materia de islas e islotes (rocas) para, posteriormente, centrarse en la cuestión de las Islas Salvajes. Para ello, se ha analizado la doctrina al respecto así como la situación en otros puntos del planeta con controversias similares para, posteriormente, aplicarlo a este archipiélago.



Figura 1<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <http://graosdeareia.files.wordpress.com/2010/06/selvagens.png> (fecha de consulta 20/07/2013).



## LAS ISLAS SALVAJES

Las Islas Salvajes (ver figura 1) se componen de varios cuerpos de tierra volcánica emergida, rodeados de arrecifes en el Atlántico Occidental. Su localización aproximada es 280 kilómetros al sur de la Isla de Madeira y 165 kilómetros al norte de la Isla de Tenerife (ver figura 2). Forman parte de la Ecorregión de la Macaronesia, sirviendo de enlace entre los dos archipiélagos meridionales, Cabo Verde y Canarias, y los dos septentrionales, Madeira y Azores. En concreto se sitúan en el margen septentrional de la plataforma marina de Canarias<sup>4</sup>.

“Se estima que las Islas Salvajes tienen entre 24 y 27 millones de años. Son las islas más antiguas de la Macaronesia, que también incluye otros cuatro archipiélagos, Azores, Madeira, Canarias y Cabo Verde. Aquí, el tiempo ha dejado su marca y los millones de años de aislamiento han llevado a que sus habitantes hayan evolucionado en formas únicas, convirtiendo al archipiélago en el más rico en endemismos por unidad de área de toda la Macaronesia”<sup>5</sup>.

El pequeño archipiélago se divide en dos grupos de islotes: el grupo nororiental, formado por la Salvaje Grande, Palheiro de Tierra y Palheiro del Mar. La Salvaje Grande tiene forma de pentágono y se caracteriza por una extensa zona elevada de unos cien metros de altura que cae, abruptamente, sobre el mar en agrestes acantilados diseñados por la erosión. El punto más alto de la isla, el Pico de la Atalaya, se eleva 163 metros sobre el nivel del mar. La superficie total de la isla alcanza las 245 hectáreas.

A 11 millas se encuentra el grupo suroccidental, que comprende las islas Salvaje Pequeña, también conocida como Pitón Grande, que cuenta con unas 20 hectáreas de suelo arenoso en su práctica totalidad, y el Islote de Fuera (o Pitón pequeño). Aparte de estos cuerpos de tierra principales, existen numerosos

<sup>4</sup> As Ilhas Selvagens (2004), Governo Regional da Madeira, Secretaria Regional do Ambiente e dos recursos naturais, p. 29.

<sup>5</sup> ROCHA, R. (2010), *Reserva Natural das Ilhas Selvagens*, [http://www.academia.edu/3113600/Reserva\\_Natural\\_das\\_Ilhas\\_Selvagens.\\_Parques\\_e\\_Vida\\_Selvagem\\_32\\_42-45](http://www.academia.edu/3113600/Reserva_Natural_das_Ilhas_Selvagens._Parques_e_Vida_Selvagem_32_42-45) (consultado el 10/06/2013).



roques diseminados a lo largo del archipiélago, como es el caso de los “Islotes del Norte”. La existencia de arrecifes o bajas hace muy difícil la navegación por la zona<sup>6</sup>.

Todo el archipiélago goza de un clima árido con unas precipitaciones muy escasas debido a la poca altitud de las mismas que impide retener las nubes transportadas por el Alisio hacia el sur. Esto provoca que su vegetación sea de tipo desértico con poca cantidad de pastos disponibles.



Figura 2 (localización del archipiélago de las Salvajes)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.visitmadeira.pt/?s=menu&e=/desertas-selvagens/selvagens/665&i=por> (consultado el 11/06/2013).

<sup>7</sup> [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ilhas\\_Selvagens\\_location\\_distances.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ilhas_Selvagens_location_distances.svg) (consultado el 11/06/2013).

## HISTORIA DE LAS ISLAS SALVAJES

El descubrimiento de las Islas Salvajes fue atribuido al navegante portugués Diogo Gomes, a mediados del siglo XV, gracias a los escritos que dejó en su obra “Las relaciones del descubrimiento de la Guinea, y de las Islas Azores, Madeira y Cabo Verde”, donde el autor expone: “En cierto día, viniendo yo, Diogo Gomes, por última vez de la Guinea, en medio de las Islas Canarias y la de Madeira, vi una isla y estuve en ella, llamada Isla Salvaje. Es estéril, nadie habita allí, ni tiene árboles ni ríos corrientes. Las Carabelas del Señor Infante descubrieron esta isla y descendiendo a tierra encontraron mucha urzela<sup>8</sup>, que es una hierba que tiñe los paños de color amarillo y la encontraron en gran abundancia”<sup>9</sup>. El apunte del descubrimiento de Diogo Gomes, bajo las órdenes del Infante don Enrique, se corrobora en una obra posterior de Valentim Fernandez, quien en 1508 escribió, “Y es una isla pequeña y despoblada. Hay en esta isla algunas cabras y muchas aves marinas. Y no tiene agua ninguna. En el año de 1438 hallaron las carabelas del Infante don Enrique esta isla”<sup>10</sup>.

No obstante lo anterior, varias son las fuentes que evidencian el conocimiento previo de las mismas. Entre ellos podemos citar a Gaspar Frutuoso; en su obra “Saudades da Terra” habla de la existencia de una carta escrita por Alfonso IV de Portugal al Papa Clemente VI, narrando una expedición portuguesa a las trece Canarias, entre las que se incluyen las Salvajes. “Estas fueron llamadas Salvajes por ser yermas y desaconsejables, tanto para la navegación como para la población, con unos peligrosos bajíos y distanciándose 30 leguas una y otra, las cuales puede ser que sean del número de las doce que, según el historiador João Barros, se llaman Canarias”<sup>11</sup>, así como a las cartas de navegación del siglo XIV, sirviendo como ejemplo el hecho de que en 1375 aparezcan las islas referenciadas como Insule Salvatyes en el Atlas Catalán de Abrahán Cresques.

La ausencia de agua y de otros recursos naturales impidió el establecimiento de un asentamiento humano permanente en el archipiélago, permaneciendo las islas prácticamente en el olvido. Durante estos años, la propiedad del territorio fue pasando por distintas manos hasta que en 1904, el banquero portugués Luis da Rocha Machado las adquirió permaneciendo como propiedad de la familia hasta 1971 cuando se cedieron al Estado portugués<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Roccella tinctoria o en nombre vulgar Urzela es una especie de líquen del género Roccella, sinónimo homotípico de Lecanora tinctoria (DC), fuente Wikipedia.

<sup>9</sup> GOMES, D. (1888-89), As relações do Descobrimento da Guiné e das ilhas dos Açores, Madeira e Cabo Verde, Lisboa, (s.n.), traducción al portugués de Gabriel Pereira.

<sup>10</sup> FERNANDES, V. (1940), O Manuscrito “Valentim Fernandes”, Lisboa, Academia Portuguesa da História.

<sup>11</sup> FRUTUOSO, G. (1968), Livro Segundo das Saudades da Terra (introdução e notas de João Oliveira Rodrigues), Ponta Delgada, Instituto Cultural da Ponta Delgada.

<sup>12</sup> As Ilhas Selvagens(2004), Governo Regional da Madeira, Secretaria Regional do Ambiente e dos recursos naturais p. 29.

“Ante la auto atribución de distintos ciudadanos portugueses de la propiedad sobre las islas, España no manifestó ninguna protesta hasta finales del siglo XIX, cuando el Ministerio de Estado, [...], reconoció, casi gratuitamente, que no estaba clara la soberanía [...] para después proseguir con su táctica de pasividad ante los incisivos movimientos lusos”<sup>13</sup>.

## EL ORIGEN DE LA CONTROVERSIA

El escaso valor económico de las Islas Salvajes, que apenas podrían albergar visitas turísticas de un día, no es el motivo de la controversia entre la República Portuguesa y el Reino de España.

Tampoco lo son los recursos pesqueros de las Islas Salvajes. Estos son mucho más limitados que aquellos alrededor del Banco de la Concepción, hacia el norte de Lanzarote y dentro de la zona económica exclusiva española. Debido a la profundidad de las aguas, las especies capturadas son pelágicas, siendo el atún<sup>14</sup> el que representa un mayor número de capturas. Además de ello, al ser la Región Autónoma de Madeira y la Comunidad Autónoma de Canarias regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, la Política Pesquera Común<sup>15</sup> se aplica en ellas, por lo que la problemática que pueda surgir con respecto a las capturas no se localiza ya en el ámbito interestatal sino en el comunitario.

Lo son, sin embargo, los miles de kilómetros cuadrados de aguas y de plataforma continental que se encuentran entre ambos archipiélagos. Por la cercanía de ambos, la zona económica exclusiva y la plataforma continental se superponen una sobre otra siendo el límite de ellas el mismo.

Aunque no se estiman grandes reservas de petróleo alrededor de las Salvajes, sí se tiene constancia de la existencia de nódulos metálicos, de manganeso, níquel, cobre y otros metales. Aunque la tecnología actual no permite la explotación segura y rentable de los mismos, nada impide que se pueda realizar en el futuro. Es este, pues, el núcleo de la disputa entre ambos Estados: el control de los nódulos metálicos en estas aguas. “Y, en ese escenario [el agotamiento de recursos metálicos en superficie], Portugal con su extensa ZEE, conseguiría ser un gran proveedor de materias minerales o energéticas, sea bajo la forma de explotación nacional o a través de concesiones a extranjeros que posean tecnología al efecto”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> BALLESTEROS, A. M. (2013), “Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española”, Cultiva Libros SL, Madrid, p. 33.

<sup>14</sup> [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/pech/2008/408947/IPOL-PECH\\_NT%282008%29408947%28PAR05%29\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/pech/2008/408947/IPOL-PECH_NT%282008%29408947%28PAR05%29_EN.pdf) (consultado el 19/06/2013).

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_en.pdf) (consultado el 19/06/2013).

<sup>16</sup> CARVALHO, L, LEITÃO, N, A Noção “estratégica” das Ilhas Selvagens, p. 12.

## PRINCIPALES FRICCIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

Los autores Leitão y Carvalho<sup>17</sup> han resumido en un cuadro los principales choques que ha habido en el siglo XX y XXI entre España y Portugal en lo que a las Salvajes respecta, por ese motivo resulta conveniente transcribir el citado cuadro traducido al castellano, añadiendo algunos incidentes más.

|      |  |
|------|--|
| 1911 | En septiembre, el gobierno portugués recibió una nota comunicando que el gobierno español iba a construir en las Islas Salvajes un faro (...) y que pensaba incorporar las Salvajes al archipiélago canario. La administración nacional [portuguesa] protestó y se acordó no llevar a cabo ningún acto que pudiese perjudicar la solución amistosa de la cuestión. |
| 1938 | Reconocida la soberanía portuguesa por la Comisión Permanente de Derecho Marítimo Internacional.   |
| 1972 | Dos embarcaciones de pesca españolas, el “San Pedro de Abona” y el “Aries” fueron apresadas por la marina portuguesa.  |
| 1975 | Aprovechando la turbulencia política en Portugal, españoles de Canarias desembarcan en Salvaje Grande y ondean la bandera española.  |
| 1976 | La embarcación española “Ecce Homo Divino” es apresada por la marina portuguesa.   |
| 1978 | Varios barcos de la flota pesquera española son apresados en aguas de las islas.   |
| 1981 | La embarcación pesquera “Marijean” es apresada con 600 kg de pesca a bordo.  |
| 1996 | Un helicóptero PUMA AS-330 de la fuerza aérea española aterriza en Salvaje Grande, cometiendo así una doble infracción, ya que violó el espacio aéreo portugués y sobrevoló a menos de 200 metros de altura la Reserva Natural.  |
| 1997 | Vuelos rasantes de aviones militares españoles obligan al Embajador de España Raúl Morodo a llamar al Ministerio de Asuntos Exteriores portugués.  |

<sup>17</sup> Ibid, p. 14 y 15

|      |  |
|------|--|
| 2005 | Un vigilante y un biólogo de la reserva natural de las Islas Salvajes son amenazados y perseguidos por pescadores furtivos españoles. Se captura al atunero “Monte Arballu” con cerca de dos toneladas de atún a bordo <sup>18</sup> . |
| 2006 | El ejército portugués despliega un destacamento de fusileros <sup>19</sup> .   |
| 2007 | Un avión militar español realiza un vuelo rasante sobre las Islas Salvajes en plena época de nidificación de las aves marinas <sup>20</sup> .  |
| 2011 | La fuerza aérea portuguesa localiza a dos lanchas rápidas con matrícula de Tenerife que se disponían a llevar a cabo pesca submarina alrededor de Salvaje Pequeña <sup>21</sup> .  |

Este tipo de acciones es prácticamente ignorado por la prensa española, no así por la portuguesa, que en cada ocasión aprovecha para recordar los derechos portugueses sobre las islas. La insistencia de Portugal en que cesen los vuelos rasantes de la fuerza aérea española llevó a que el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Sr. Moratinos, de visita en Funchal, comunicase a su homólogo portugués que España evitaría llevar a cabo ese tipo de vuelos y que se pondría en contacto con el Ministro de Defensa para aclarar el asunto<sup>22</sup>.

En los últimos años, sólo dos diarios españoles han dedicado extensos artículos a la cuestión de las Salvajes. Por un lado, el diario ABC<sup>23</sup> el 27 de julio de 2010 y por otro el diario El País, en un artículo titulado “*El Conflicto más Largo*”, que recoge en su texto una nota emitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la que se recoge el por qué dar un perfil bajo al conflicto, para que “no sea aprovechado por sectores radicales de los dos países para crear un falso contencioso”<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> <http://www.rtp.pt/noticias/?article=12157&layout=121&visual=49&tm=8&> (consultado el 25/06/2013)

<sup>19</sup> [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=76985](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=76985) (consultado el 25/06/2013).

<sup>20</sup> <http://www.dnoticias.pt/impressa/diario/44423/madeira/84702-espanhois-em-voos-rasantes-criam-guerra-nas-selvagens> (consultado el 25/06/2013).

<sup>21</sup> Noticia consultada en el diario Correio da Manhã <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/ultima-hora/forca-aerea-e-marinha-perseguem-pescadores-ilegais-espanhois-com-video> (consultado el 25/06/2013).

<sup>22</sup> <http://www.dnoticias.pt/actualidade/politica/164881-avioes-espanhois-vao-evitar-totalmente-sobrevoar-as-ilhas-selvagens> (consultado el 25/06/2013).

<sup>23</sup> “Las Islas Salvajes ¿españolas o portuguesas?”, Diario ABC, <http://www.abc.es/20100727/medios-redes/islas-salvajes-201007271059.html> (consultado el 25/06/2013).

<sup>24</sup> “El Conflicto Más Largo”, diario El País [http://elpais.com/diario/2008/07/20/domingo/1216525956\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/07/20/domingo/1216525956_850215.html) (consultado el 25/06/2013).

## **LOS ESPACIOS MARÍTIMOS EN EL DERECHO DEL MAR VIGENTE**

La Convención de Montego Bay de 1982 sobre Derecho de Mar establece una serie de espacios marítimos en los que los Estados van a ejercer su soberanía o bien una serie de competencias. Cuatro son las grandes zonas: el Mar Territorial, la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental (ver figura 3).

Para poder comprender el objeto de esta memoria será necesario hacer un pequeño repaso de las zonas marítimas que centran la controversia sobre las Islas Salvajes, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

### **EL MAR TERRITORIAL**

Se conoce por mar territorial aquella zona marítima de hasta 12 millas a partir de la línea de bajamar o bien de las líneas de bases rectas permitidas por la convención en la que el Estado va a ejercer su soberanía, tanto en la superficie marítima como en el lecho y subsuelo marino y en el espacio aéreo. Pese a su completa soberanía, los Estados ribereños deben permitir el paso inocente de los buques de otro pabellón, para facilitar así el correcto funcionamiento de las rutas marítimas. No debe confundirse el Mar Territorial con las denominadas Aguas Interiores, que se encuentran entre las líneas de bases rectas, desde donde se empieza a contar el mar territorial y el territorio emergido y donde no hay derecho de paso inocente, ni tampoco con la zona contigua, una franja de hasta 24 millas donde el Estado va a ejercer competencias en materia aduanera, fiscal, sanitaria y migratoria.

### **LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA**

Con una extensión de hasta 200 millas a partir de territorio continental o insular, la zona económica exclusiva se concibió como un espacio en el que la

explotación de los recursos marinos, vivos o no, quedan reservados al Estado ribereño, que podrá determinar el volumen de capturas, prohibiciones e inspeccionar buques que puedan estar llevando a cabo prácticas ilegales. También posee el Estado ribereño el derecho a construir plataformas flotantes e islas artificiales con objetivo económico o científico, así como llevar a cabo medidas de protección medioambiental. Se trata pues de un espacio marítimo destinado a favorecer la economía de las poblaciones que se encuentran en las costas frente a ellas.

Los terceros Estados tienen una serie de derechos en esta zona, permitiéndose el libre tránsito, ya que se considera zona de alta mar, y siempre y cuando no se lleve a cabo una actividad económica, el sobrevuelo de la misma, la instalación de cables submarinos y otras actividades permitidas por la legislación internacional.

## **LA PLATAFORMA CONTINENTAL**

Es el último espacio marítimo a tener en cuenta en esta memoria. Consiste en una prolongación del territorio del Estado por el subsuelo marino y permite al Estado ribereño la explotación de los recursos que se encuentran en el lecho y en el subsuelo marino. Su delimitación sigue varias reglas; en principio se estableció un límite de 200 millas desde las líneas de bases rectas que determinan el mar territorial, ampliándose posteriormente hasta las 350 millas o bien hasta las 100 millas más allá del punto en el que la profundidad marina alcance los 2500 metros. Con el paso de los años, muchos Estados que ya habían declarado su plataforma continental, entre ellos España y Portugal, han hecho propuestas para ampliarla hasta las citadas 350 millas. Las aguas sobre la plataforma continental, siempre y cuando no estén inmersas en los límites de la zona económica exclusiva, se consideran alta mar y por tanto existe libertad total de navegación, sobrevuelo y pesca.

## **RÉGIMEN DE ISLAS**

La situación particular de los archipiélagos y las islas o islotes que los componen en el marco del Derecho del Mar llevó a importantes discusiones en el seno de la Convención debido a la posición antagónica de aquellos Estados con islas y aquellos que carecen de ellas, aunque tienen islas frente a sus costas. En primer lugar, en relación con las Islas Salvajes, debemos descartar el régimen archipiélagico de la parte IV de la Convención, ya que el artículo 46 establece:

a) Por «Estado archipiélagico» se entiende un Estado constituido totalmente por uno o varios archipiélagos y que podrá incluir otras islas.

b) Por «archipiélagico» se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que, históricamente hayan sido considerados como tal.

Con la vista puesta en este artículo podemos afirmar que las Islas Salvajes, al igual que las Islas Canarias son un archipiélago en el sentido del apartado b) pero no un Estado archipelágico. Se trata de archipiélagos de Estado y, por lo tanto, a ellas no se les puede aplicar el régimen previsto en la citada parte cuarta.

El concepto de «roca» o «islot» no se encontraba recogido en ningún tratado multilateral aunque no podemos decir que se trate de un concepto nuevo en Derecho del Mar. Encontramos referencias a la particularidad de las islas en el Convenio sobre la Plataforma Continental de 1958, donde en su artículo 1 se reconoce que las islas tienen derecho a tener una plataforma continental y, por otra parte, en el artículo 6 se habla de la necesidad de llegar a un acuerdo entre Estados cuando las plataformas continentales sean adyacentes al territorio de varios de ellos aplicando, a falta del mismo, la equidistancia siempre y cuando no existan circunstancias especiales.

Este argumento fue el que se utilizó en el arbitraje entre Reino Unido y Francia para delimitar la plataforma continental en el Canal de la Mancha por lo que, como vemos, ya antes de la Convención de Montego Bay se tenían en cuenta las características de los territorios.

En todo caso, la definición de roca debe entenderse no en un sentido estrictamente geográfico, sino más bien teniendo en cuenta las circunstancias especiales que rodean a esa tierra emergida. No cabe por tanto ceñirse a la definición que da el diccionario español «Peñasco que se levanta en la tierra o en el mar»<sup>25</sup> o el portugués «Rocha batida do mar; escolho»<sup>26</sup>. Por roca debemos entender cualquier tipo de tierra emergida, no importa cuál sea su extensión en la que no se puede llevar, por los motivos que sean, una ocupación humana o una explotación económica.

Según Yann-Huei Song<sup>27</sup>, antes de la celebración de las reuniones de las que saldría la nueva regulación de Derecho del Mar de 1982 ya se había hecho llegar a la sede de Naciones Unidas una serie de propuestas y opiniones que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. La definición de isla dada en el artículo 10.1 de la Convención de 1958 sobre mar territorial y zona contigua debe ser mantenida.
2. El mismo criterio aplicable para la delimitación del mar territorial y la plataforma continental de las masas continentales debe aplicarse a las islas.
3. Las islas, de la misma manera que los continentes, deben generar zona económica exclusiva o mar patrimonial.
4. Para el propósito de determinar los espacios marítimos relevantes de las islas, se debe tener en cuenta una serie de criterios, incluyendo la pobla-

<sup>25</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=roca>

<sup>26</sup> <http://www.priberam.pt/dlpo/>

<sup>27</sup> SONG, Y. H., *The Application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the Selected Geographical Features Situated in the Pacific Ocean*, Oxford University Press, 2010 p. 682.



ción, la estructura geomórfica y la configuración y los requisitos de capacidad en lo que respecta a la habitabilidad y vida económica.

Durante las negociaciones, muchos Estados presentaron enmiendas a la regulación de las islas, encontrándose evidentemente entre ellos países con problemas en la delimitación de las aguas de sus islas. Así entre los países que proponían la no inclusión del apartado 3 del artículo 121 nos encontramos con Portugal, por ser consciente de que este apartado afecta a sus intereses con respecto a las Islas Salvajes; Francia que tiene una controversia similar en torno a la isla Clipperton y el Reino Unido que defiende el derecho a delimitar una zona económica exclusiva y plataforma continental a partir de la roca de Rockall. En concreto, Portugal, durante el decimoprimer periodo de sesiones reiteró que su delegación apoyaba la propuesta británica de eliminar el tercer apartado del citado artículo ya que «no sería compatible con las prácticas aceptadas en el derecho internacional supeditar diferentes partes del mismo territorio a diversos regímenes jurídicos, especialmente si esas partes correspondían a la misma soberanía»<sup>28</sup>. Vemos pues como hay una referencia implícita a la situación de las Islas Salvajes en la alegación portuguesa.

En contra de la modificación o derogación del mismo se pronunció Irlanda, afectada por las pretensiones británicas en torno a Rockall; Colombia, que en la época tenía interés en aumentar sus derechos marítimos con base en islotes en el Caribe; curiosamente Mongolia, un Estado sin litoral; y Rumanía, quien, afectada por la delimitación de las aguas en el Mar Negro, propuso añadir un cuarto párrafo relativo a la no afección por parte de las islas deshabitadas de los derechos marítimos del territorio continental.

Por su parte, España, que era defensora de mantener el tercer apartado del artículo 121, se decantaba en su declaración por una correcta y clara definición de los conceptos en el articulado, seguramente para evitar problemas de interpretación, tanto con Portugal como con Marruecos en lo que respecta a la delimitación de sus aguas.

«Los criterios que deben tenerse en cuenta para regular la compleja y delicada materia de las islas son los siguientes. En primer lugar, debe establecerse una definición generalmente aceptable de las islas. Ello podría efectuarse distinguiéndolas de otros accidentes geográficos, que deberían asimismo ser definidos con precisión. Esta tarea tendría la ventaja de no incluir en la futura codificación de una noción excesivamente genérica de las islas, sino una noción concreta y precisa. En este sentido, el orador considera que alguna de las propuestas presentadas contiene elementos muy valiosos para precisar el concepto del régimen jurídico que debería aplicarse a las islas.

En segundo término, si la futura convención, siguiendo los pasos de la codificación de 1958, retuviera el supuesto de las «circunstancias especiales» a efectos

<sup>28</sup> El Derecho del Mar. Régimen de las Islas, Estudio de la historia legislativa de la parte VIII de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar artículo 121, Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Naciones Unidas, p. 92.

de delimitación, se debería precisar con precisión cuáles son las tierras emergentes en las que se pueden dar esas circunstancias. La mera presencia de islas en un espacio marítimo no constituye per se una circunstancia especial. Si así fuera, se acrecentaría notablemente el peligro ya inherente a la noción de «circunstancias especiales», dada la indeterminación jurídica, y resultarían sumamente difíciles las negociaciones entre Estados vecinos para delimitar los espacios marítimos en proximidad de una isla»<sup>29</sup>.

Con todo, las negociaciones no llegaron a ningún puerto y se mantuvo la redacción en tres apartados que ya se contenía en el borrador. Llegados a este punto debemos introducirnos en la regulación de las islas e islotes, no sin antes tener en cuenta cuáles son las características obvias que se han de reunir.

Siguiendo a Symmons, son siete los elementos que deben ser considerados a la hora de abordar el concepto de islas: el terreno, la formación, el tamaño, el agua circundante, la permanencia sobre el nivel del mar, la población y la vida económica<sup>30</sup>.

## **Terreno**

Para ser considerada una isla es necesario que exista un territorio que pueda ser considerado tierra firme, es decir, que se encuentre físicamente conectado al lecho marino y que tenga un cierto grado de permanencia. En este sentido, no podemos considerar islas a buques o plataformas, aun cuando estén ancladas al fondo marino e inmóviles, tampoco los icebergs debido a que no están compuestos de «tierra», no están unidos al lecho marino y su grado de permanencia radica en la temperatura de las aguas sobre las que flote. Tampoco debe tenerse en cuenta en el ámbito del Derecho del mar aquellas islas surgidas de una erupción volcánica que, previsiblemente, vuelvan a ser hundidas por la fuerte erosión del oleaje.

## **De formación natural**

Es necesario que se trate de un terreno de formación natural, es decir, que el hombre no haya llevado a cabo una actividad para hacer nacer la isla. Quedan pues excluidos del concepto de islas las plataformas artificiales creadas por el hombre, como sirven de ejemplo las autodeclaradas micronaciones de Sealand (una plataforma militar construida sobre el lecho del Mar del Norte), la República de Isla de las Rosas (similar a Sealand pero en el Mar Adriático frente a las costas italianas) y la República de Minerva (construida con sacos de arena sobre un arrecife semisumergido del Pacífico cerca del archipiélago de Tonga).

<sup>29</sup> El Derecho del Mar. Régimen de las Islas, Estudio de la historia legislativa de la parte VIII de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar artículo 121, Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Naciones Unidas, p. 63.

<sup>30</sup> SYMMONS, C., *The Maritime Zones of Islands in International Law*, La Haya 1979 p. 20.

## **Con tamaño suficiente**

El tamaño es importante ya que si no es posible desarrollar una actividad económica o bien permitir un asentamiento no se tratará de una isla sino de un islote. En este sentido podemos utilizar el caso paradigmático de Rockall, un farallón entre la Gran Bretaña y la Isla de Irlanda o bien los islotes del Archipiélago Chinijo<sup>31</sup>, al norte de Lanzarote, que son considerados islotes aun cuando en La Graciosa existe una población permanente de 663 habitantes<sup>32</sup>.

## **Rodeadas por agua**

Este es quizás el elemento obvio de una isla, sin importar que se trate de aguas someras, aguas profundas o incluso aguas dulces en ríos y estuarios.

## **Permanente sobre el nivel del mar**

No puede considerarse como isla a los arrecifes que aparecen sólo en los periodos de mareas bajas, es necesario que la isla se encuentre por encima del nivel del mar durante la fase de la pleamar. No obstante, a veces existen situaciones de difícil clasificación como es el caso de la Isla de Aves, bajo soberanía venezolana que, a veces, es sumergida por las aguas del Mar Caribe y donde la República Bolivariana construyó una base científica sobre pilones para evitar la inundación de la misma.

## **Con población humana o bien la capacidad de mantenerla**

Es importante esta diferenciación ya que, si bien, la Convención de Derecho del Mar habla de sostener una población humana, la capacidad de mantenerla en un futuro ha sido reconocida por el Tribunal Internacional de Justicia en varias sentencias como, por ejemplo, en el asunto Groenlandia/Jean Mayen. El centro de la cuestión se halla en la posibilidad de sustentar vida humana, no en si está habitada en este momento o fue habitada en el pasado.

## **Con capacidad de sostener una actividad económica**

La actividad económica de por sí puede configurar jurídicamente a una isla, sin que sea necesaria la población sobre la misma. Sin embargo, determinar la actividad económica puede plantear problemas ya que, si bien a priori se debe pensar en islas con capacidad de explotación de recursos agrícolas, minerales, animales o incluso restos como el guano, también habría que considerar la actividad económica realizada en las aguas alrededor de la isla, sea pesca sea la explotación de hidrocarburos.

<sup>31</sup> <http://www.gobiernodecanarias.org/cmayerot/espaciosnaturales/espaciosnaturales/lanzarote/12.html>

<sup>32</sup> [http://www.ine.es/nomen2/index.do?accion=busquedaAvanzada&entidad\\_amb=no&codProv=35&codMuni=24&codEC=0&codES=25&codNUC=1&L=0](http://www.ine.es/nomen2/index.do?accion=busquedaAvanzada&entidad_amb=no&codProv=35&codMuni=24&codEC=0&codES=25&codNUC=1&L=0).

En aplicación de estos criterios, la Convención de Montego Bay dedica la parte VIII a regular la cuestión de las islas. Si bien se trata de una parte escueta, apenas compuesta por un artículo, en él se establecen los principales rasgos que debe tener una isla:

*1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.*

*2. Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres.*

*3. Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.*

Como vemos, el artículo 121.1 recoge una definición de isla similar a la que recoge la Real Academia Española en su diccionario, y que no presenta ningún punto de conflicto. En segundo lugar, se establecen los derechos que posee el Estado ribereño que ejerce la soberanía sobre la isla, lo que incluye todas las partes en que se dividen los espacios marítimos sujetos a Derechos por parte del Estado ribereño. No obstante lo anterior, es en el último punto donde se establece el núcleo de la discusión en la controversia sobre las Salvajes. Determinar si se trata de una isla o de un islote tiene importantes repercusiones, ya que al ser islote, sólo se genera el Derecho a aguas interiores, mar territorial y zona contigua pero en ningún caso se da el derecho al Estado que ejerce su soberanía para delimitar una Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental usando como base el islote.

La parca definición de roca ha llevado a una importante discusión doctrinal sobre el concepto de islote, donde podemos destacar la reflexión de Verduzco:

«son también criterios de una gran vaguedad, ya que la «habitabilidad» y la aptitud de una vida económica propia, son nociones muy poco precisas y que están por lo demás sujetas a múltiples cambios. Como en varias intervenciones se hizo observar, si una «roca» pertenece a un Estado industrializado, podrá disponer de los medios necesarios para que aquella «roca» se convierta en «habitable», lo cual no sería seguramente el caso, para una roca semejante que perteneciera a un Estado en vías de desarrollo»<sup>33</sup>.

El concepto de habitabilidad y de actividad económica es muy variable. En primer lugar, cabría preguntarse por qué tipo de habitabilidad. No es lo mismo un peñasco que permita mantenerse a un solo poblador que otro que permita la instalación de una colonia humana con entidad suficiente. En segundo lugar, habría que reflexionar sobre qué implica que un territorio sea habitable, ya que con los medios de transporte actuales, las carencias de agua y/o alimentos pueden ser suplidas a través del comercio. En este sentido podríamos traer a la mente una

<sup>33</sup> VERDUZCO, A- Métodos de delimitación en Derecho del mar y el problema de las islas, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art3.htm>.

plataforma petrolífera, que si bien no es una isla<sup>34</sup> por no cumplir con el requisito del 121.1 sí es un lugar habitable en tanto que los elementos necesarios para el sustento de la vida humana son traídos a ella por buques de avituallamiento. Por un lado, pueden existir islotes deshabitados con agua y recursos suficientes para mantener una población humana que, sin embargo, se mantienen deshabitados por motivos climatológicos (véase Islas Antípodas de Nueva Zelanda) o económicos (Véase Isla Nightingale) e incluso medioambientales (Véase el Atolón Palmyra). Por otro lado, nos encontramos con islas completamente desérticas y yermas que cuentan con una colonia humana establecida, siendo el caso más paradigmático el de la Isla Santa Cruz del Islote en Colombia, la isla más superpoblada del mundo, donde la población subsiste gracias a las importaciones de agua y alimentos del continente y donde toda su población debe desplazarse a islas vecinas para poder trabajar.

En el marco de la actividad económica, vuelve éste a ser un tema controvertido, ya que determinar la actividad económica de un territorio puede suponer un gran número de interpretaciones. En primer lugar, se podría entender como isla capaz de mantener una actividad económica aquella que dispusiese de recursos naturales explotables. No cabría, pues, duda en aquellas islas que cuentan con reservas de minerales o de otros productos exportables como, por ejemplo, el guano. Sin embargo, más dudosa podría ser la calificación de aquellas islas cuyas riquezas no se encuentran en tierra sino en el mar, precisamente en las aguas que se intentan proteger con el establecimiento de una Zona Económica Exclusiva. Por último, el desarrollo de la industria turística ha llevado a que se pueda afirmar que, prácticamente, todo territorio en la tierra es susceptible de crear una actividad económica a través de las visitas turísticas.

«La pesca, el turismo y el petróleo no son las únicas fuentes controvertidas de vida económica. Una isla pequeña también puede ganar valor económico a través de su utilización para la navegación, las comunicaciones o como una estación meteorológica. Y en la época de internet y las comunicaciones por satélite, es posible instalar un lucrativo negocio informático, por ejemplo un casino virtual, en cualquier lugar»<sup>35</sup>.

Este argumento podría ser válido para que determinados Estados justificasen la legitimidad de su pretensión al haber vida económica, pero más difícil sería demostrar que es una vida económica propia, ya que esta actividad virtual se podría instalar en cualquier lugar, no porque lo proporcione la isla de alguna u otra manera.

«Imaginemos el caso, dice el profesor griego Hartini Dipla, de un descubrimiento de minerales preciosos en el subsuelo de una «isla-rocosa» situada en pleno

<sup>34</sup> Véase el artículo 60.8 de la Convención de Derecho del Mar: 8. Las islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen la condición jurídica de islas. No tienen mar territorial propio y su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental

<sup>35</sup> GJETNES, M., *The Legal Regime of Islands in the South China Sea*, Departamento de Derecho Internacional y Público, Universidad de Oslo, 2010, p. 55.

océano o en el subsuelo del mar que le rodea. El Estado al cual pertenece dicha isla-rocosa, adoptará todas las medidas necesarias para instalar una población sobre la isla, así como el equipo e instrumental necesario para excavación y extracción.

De esta suerte la isla no sólo se convierte en una isla habitada, sino que además va a poseer una floreciente vida económica propia. El Estado en cuestión proclamará como consecuencia una zona económica exclusiva. ¿Pero qué pasará el día en que se hayan agotado los recursos situados en el subsuelo de la isla o del mar que le es adyacente? Ya no habrá obviamente necesidad alguna de seguir explotando la isla y por ende, tampoco habrá ya necesidad de habitarla. La isla volverá a ser desértica y por lo tanto perderá su zona económica exclusiva»<sup>36</sup>.

En esta corriente de opinión también podemos citar a O'Keefe que considera que la laxa descripción en la Convención de Derecho del Mar puede llevar a una apropiación indebida por parte de algunos Estados de aguas y de plataforma que no deberían estar bajo su jurisdicción. Aunque en el caso que nos ocupa, las Islas Salvajes, no se aplicaría esta idea por quedar entre las zonas a delimitar entre España y Portugal, con base en los archipiélagos madeirense y canario, no podemos dejar a un lado esta opinión:

«A menos que se importe un requisito no escrito de «capacidad natural», el artículo 121.3 parece permitir la concesión de zonas marítimas a prácticamente cualquier terreno que se encuentre seco sobre la superficie durante la pleamar. Si un país desea gastar suficiente dinero, cualquier isla e incluso muchas rocas marinas podrían mantener al menos una población simbólica en el mundo tecnológico actual»<sup>37</sup>.

Por último, debemos tener en cuenta que la habitabilidad y la vida económica propia no implica una autosuficiencia total. Si bien se entiende que es necesario que la isla aporte agua, comida y refugio, esto no debe ser estrictamente interpretado como que cualquier isla que no satisfaga todas las necesidades de su población no tendrá derecho más que a mar territorial. A lo largo de la historia, y más hoy en día, las poblaciones insulares han importado productos de otros lugares, aquellos que no encuentran sobre el terreno pero, precisamente, para poder llevarlo a cabo es necesario tener una actividad económica que les permita exportar para poder, a su vez, importar.

<sup>36</sup> VERDUZCO, A- Métodos de delimitación en Derecho del mar y el problema de las islas, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art3.htm>

<sup>37</sup> O'KEEFE, R, Palm-fringed Benefits: Island Dependencies in the New Law of the Sea, 45 ICLQ (1996), p. 412.



## ¿ISLAS O ISLOTES (ROCAS)?

A lo largo de esta memoria iremos desgranando cual es la situación actual de las Islas Salvajes así como la regulación de Derecho del mar. En primer lugar, debemos tener en cuenta que la Convención de Derecho del Mar es un Tratado internacional y, como tal, se rige por las normas contenidas en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados, ratificado tanto por España como por Portugal. El artículo 31.1 establece para la interpretación de los tratados «1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin».

Siguiendo a Van Dyke y Bennet<sup>38</sup>, si un islote o un arrecife no puede sostener una población permanente de al menos 50 personas, no puede ser usada para reclamar una zona económica exclusiva y una plataforma continental. Por su parte, Ely también trata la cuestión de la población, al decir:

«Si una isla es demasiado pequeña o insignificante para haber atraído los recursos naturales del Estado que ostenta la soberanía, en forma de población e inversiones, es demasiado pequeña para servir de línea de base»<sup>39</sup>.

Sentado esto, hemos de tener en cuenta la posibilidad de llevar a cabo una explotación, bien sea de los recursos pesqueros o bien sea de los recursos del subsuelo, a través de una actividad que no se realizaría desde las Salvajes por estar prohibida el establecimiento de personas en la zona de la reserva natural, pero que sí podría llevarse a cabo utilizando la Isla de Madeira como base, en tanto que la zona económica exclusiva y la plataforma continental estaría bajo la jurisdicción de la República Portuguesa con independencia del punto de referencia desde el que se hiciese la delimitación marítima.

<sup>38</sup> VAN DYCKE, J, BENNETT D (1993), Islands and the Delimitation of Ocean Space in the SouthChina Sea, *Ocean Yearbook*, Volume 10 p. 79.

<sup>39</sup> ELY, N, *Seabed Boundaries between Coastal States: The Effect to Be Given Islets as «Special Circumstances»*, 6 *International Law* (1972), p. 219, citado en Jon M. Van Dyke y Robert A. Brooks.



Volviendo al asunto de la habitabilidad, Gilbert Gidel<sup>40</sup> consideraba en 1934 que para que una isla fuese habitable debería contar con los recursos naturales suficientes para permitir el establecimiento permanente de un grupo humano organizado. Esta situación, hoy en día, ha cambiado con el desarrollo de los transportes y debemos tener en cuenta la opinión de Charney<sup>41</sup>, para el cual la importancia de la conjunción disyuntiva «o» entre la habitabilidad y la actividad económica es esencial y quien considera que una explotación de los recursos marinos puede generar un beneficio económico que permita adquirir aquellos productos necesarios para facilitar el establecimiento humano. Por lo que, en el caso de las Islas Salvajes, debemos remitirnos una vez más a la ley de creación de la reserva natural para negar su insularidad por la imposibilidad de establecimiento de núcleo de población sobre el terreno. Siendo esta última afirmación contraria a los postulados de Jonathan Hafetz<sup>42</sup>, para el cual la conservación del medio ambiente debe considerarse como un acto interpretable como actividad económica: «Un Estado que establece un parque marino o un área protegida alrededor de un arrecife de coral prístino no debe ser penalizado a ser forzado a renunciar a la expansión de su jurisdicción marítima que habría ganado a través de la aplicación de una forma más tradicional de desarrollo económico. Al contrario, estos Estados deberían tener un incentivo para preservar el medio ambiente marino donde esa preservación es también económicamente beneficiosa y por ello cumple con el criterio de «vida económica del artículo 121.3».

Ahora bien, la opinión de Hafetz sería respetable siempre y cuando la consideración de isla y por tanto la delimitación de una Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental se usase con fines medioambientales. Con la conservación de las especies marinas se puede lograr un beneficio puramente natural, como puede ser la recuperación de los bancos de peces, incluso de aquellos que se encuentran en peligro de extinción, lo que podría traer beneficios a través del turismo o bien a través de la investigación biológica o farmacéutica. La utilización del criterio de protección medioambiental para determinar la plataforma y la zona económica exclusiva no sería compatible, a mi modo de ver, con la futura concesión de licencias para la explotación de los caladeros o bien para la perforación y explotación de pozos submarinos de hidrocarburos o de nódulos metálicos cuando la tecnología lo permitiese.

Incluso más radical parece la opinión de Johnson<sup>43</sup>, para el cual, cuando se construya un faro, el hecho de que esté habitado permite alcanzar el estatus de

<sup>40</sup> GIDEL, G, (1934), Vol III Le droit international public de la mer (la mer territoriale et la zone contigüe), París, Sirey p. 684.

<sup>41</sup> CHARNEY, J.I, Note and Comment: Rocks That Cannot Sustain Human Habitation, 93 American Journal of International Law (1999), p. 868.

<sup>42</sup> HAFETZ, J L, Fostering Protection of the Marine Environment and Economic Development: Article 121(3) of the Third Law of the Sea Convention, 15 American University ILR (2000), p. 626–627.

<sup>43</sup> JOHNSON, (1951), «Artificial Islands» International Law Quarterly, p. 205.

isla. Un argumento similar fue utilizado por el Reino Unido durante el arbitraje para delimitar las aguas del Canal de la Mancha, considerando que la isla Bishops Rock, en realidad una roca con un faro que prácticamente ocupa la totalidad de la misma, debía ser tomado como punto de referencia para situar la línea equidistante entre ambos Estados. Sin embargo,

«La visión de Johnson no parece ser prácticamente aplicable en la clarificación de las condiciones de habitabilidad debido a que es posible en la actualidad habitar cualquier tipo de elemento rocoso si la nación quiere gastar los suficientes recursos en ello»<sup>44</sup>.

Además de lo anterior, Portugal podría utilizar los argumentos de Barry Hart Dubner para justificar la creación de una Zona Económica Exclusiva y una Plataforma Continental medida desde las Salvajes, ya que, según este autor, por actividad económica debe entenderse

«el uso de fuerzas armadas, ocupando y fortificando las rocas donde sea posible, la creación de estructuras y el balizado, la creación de estaciones de investigación científica, la instalación de monumentos, incorporar los islotes a la provincia más cercana, publicar mapas mostrando sus reclamaciones y publicando documentos históricos que apoyen su reclamación territorial, permitir a turistas y periodistas visitar los islotes, conceder licencias de explotación de hidrocarburos, el arresto de pescadores y la creación de un enclave turístico con hotel y pista de aterrizaje»<sup>45</sup>.

Como se desprende de lo anterior, Portugal ha incorporado las Islas Salvajes al municipio de Funchal, capital de la Región Autónoma de Madeira, ha construido un faro y tiene desplegado un retén de vigilantes del parque. Permite los viajes de turistas y periodistas y ha llevado a cabo arrestos de pescadores canarios que faenaban en las aguas que la república lusa considera bajo su jurisdicción.

Otro elemento a tener en cuenta es el tipo de población que reside en la isla en cuestión. Aunque la Convención no hace referencia más allá de la habitabilidad, no se puede considerar de la misma manera a un núcleo poblacional formado por militares, científicos o funcionarios del Estado de un núcleo de población «nativa», es decir, personas que habitan en la isla y que obtienen sus recursos de ella, sea por la agricultura, la minería, la explotación de los recursos pesqueros o el turismo. En este punto coincidimos con la profesora Orihuela<sup>46</sup>, quien considera que las Islas Chafarinas, habitadas por un contingente de militares españoles y que cuentan entre otras instalaciones con faro, iglesia, cantina, gimnasio, ser-

<sup>44</sup> GJETNES, M., (2010), *The Legal Regime of Islands in the South China Sea*, Departamento de Derecho Internacional y Público, Universidad de Oslo, p. 55.

<sup>45</sup> DUBNER, B H (1995), *The Spratly «Rocks» Dispute-A «Rockapelago» Defies Norms of International Law*, 9 Temple ICLJ p. 304-305.

<sup>46</sup> ORIHUELA, E, «Las Islas y Archipiélagos Españoles en la Delimitación de Espacios Marinos», p.347.

vicio médico y alojamientos, no deben ser consideradas como islas sino como meros islotes a la hora de delimitar las aguas con Marruecos.

Otros autores llegan incluso a utilizar el abuso de derecho para negar los derechos de ciertos Estados. Tal es el caso de Kolb<sup>47</sup>, para quien,

«es preciso retener la noción de abuso del derecho la cual, sea como sea su estatus controvertido en el Derecho Internacional General, ha sido integrado en la Convención como principio director de su interpretación y aplicación<sup>48</sup>. Ello podría por ejemplo, eliminar los islotes donde se han llevado a cabo trabajos *mala fide* para convertirlos en habitables, donde se instalan colonos con el único fin de malversación o a propósito de los cuales se ha llevado a cabo cualquier otra medida artificial para sortear el efecto del párrafo tercero».

Esta opinión no debe ser desdeñada y debe analizarse teniendo en cuenta la paradoja de la actividad portuguesa, quien, como se verá a lo largo de esta memoria, por un lado prohíbe la instalación e incluso estancia de personas a través de la figura de la reserva natural, pero por otro mantiene a dos vigilantes en turnos rotatorios y ha instalado un buzón para simular la habitación de la isla de Salvaje Grande.

Ciertamente esta interpretación puede alejarse mucho del tenor literal de la Convención, pero debe tenerse en cuenta cual es el fin de la misma. Efectivamente, el hecho de que se dote a una isla de una zona económica exclusiva y una plataforma continental debe ser considerado para permitir que la población local haga uso de sus recursos y los conserve, no teniendo sentido, aunque la tecnología actual lo permita, dotar a territorios deshabitados de enormes extensiones de mar para que sea disfrutados y/o explotados por personas que habitan a miles de kilómetros, en el territorio principal del Estado en cuestión. Tampoco es necesario que la población se encuentre sobre el terreno en la actualidad, sino que la cuestión radica en que esa isla permita o haya permitido la instalación, permanente o por temporadas de personas, sin que en ello quepa el mero fondeadero de barcos pesqueros durante las temporadas de pesca.

No debemos, por otra parte, tener que hacer mención a la superficie de terreno puesto que es evidente que para mantener una población o una actividad económica es necesario que haya un mínimo de terreno de apoyo. En este sentido, debemos llamar la atención sobre lo recogido por Wachiraworakam<sup>49</sup> en su obra «Las Rocas y el Derecho del Mar», a su vez citando a Hodgson,

<sup>47</sup> KOLB, R (1994), «L'Interprétation de l'Article 121 paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la Mer: Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre», *Annuaire Français de Droit International*, Paris, p. 903.

<sup>48</sup> Artículo 300: Los Estados Partes cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con esta Convención y ejercerán los derechos, competencias y libertades reconocidos en ella de manera que no constituya un abuso de derecho.

<sup>49</sup> WACHIRAWORAKAM, T (2000), *Les rochers et le droit de la mer*, Université de Paris I.

«Algunos han intentado definir los islotes con base en su superficie. Siguiendo este criterio, una roca es una formación insular cuya superficie no excede los 0.003 kilómetros cuadrados, un islote entre 0.003 y 2.59 kilómetros cuadrados y una isla entre 2.59 y 2590 kilómetros cuadrados».

Si aplicásemos esta clasificación al archipiélago de las Salvajes, todas las islas quedarían reducidas bien a rocas (ej. Palheiro do Mar) o a islotes. Salvaje Grande no posee más de 2.45 kilómetros cuadrados por lo que sería considerado islote a pesar de ser el cuerpo de tierra emergida más grande de este archipiélago. Si volvemos a comparar con la situación en España, podríamos citar el ejemplo del islote de Alegranza, que con 10.2 kilómetros cuadrados cuadruplica la superficie de Selvagem Grande. Alegranza tampoco dispone de población debido a la falta de agua y de recursos para la subsistencia, aunque, igualmente, en ella se han construido a lo largo de los años refugios y presas para intentar permitir, infructuosamente, el establecimiento humano. Salvaje Grande es más comparable al islote de Montaña Clara por tener un tamaño similar, ausencia de población permanente a lo largo de la historia y por ser un importante refugio de vida avícola. Alegranza, al igual que Montaña Clara o el habitado islote de La Graciosa, no tiene la calificación de isla en el Derecho interno español, y se encuentran integrados en el municipio de Teguse, el cual se enclava territorialmente en la isla de Lanzarote, de la misma manera que la jurisdicción del cabildo de ésta se extiende a todo el archipiélago Chinijo. Las Salvajes, por su parte se encuentran bajo la jurisdicción de la parroquia (*freguesía*) de Sé, en el término municipal de Funchal, la capital de Madeira, luego cabría preguntarse por qué si como afirma Portugal son islas habitadas, no han sido dotadas de alguna estructura de gobierno local por muy mínimo que fuese como ocurre con la isla de Corvo, en las Azores, que con 17.11 kilómetros cuadrados y 430 habitantes según el censo de 2011<sup>50</sup> posee un ayuntamiento.

No obstante lo anterior, no debemos guiarnos por criterios exclusivamente de extensión geográfica porque son varios los ejemplos de territorios ínfimos que permanecen habitados, como es el caso de la isla de Pitcairn, una dependencia del Reino Unido en el Pacífico, que con 4,6 kilómetros cuadrados soporta una población de 68 personas. Una mínima extensión que, sin embargo, se ve reforzada por un clima benévolo que permite el crecimiento de una espesa vegetación que aprovisiona de alimentos a los habitantes de esta remota isla.

La conjunción pasaría, pues, por extensión geográfica, agua potable y elementos que permitan sustentar la vida humana, fundamentalmente vegetación que permita la construcción de refugios y alimentación.

<sup>50</sup> [http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=156661814&PUBLICACOESmodo=2](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=156661814&PUBLICACOESmodo=2) (consultada el 28/06/2013).

## CASOS SIMILARES

La cuestión de las Salvajes no es, ni será la única en la que se enfrenten las posturas de varios Estados en torno al concepto de isla o de islote, es decir, sobre la aplicación del artículo 121.2 o 121.3. Por ello, es conveniente repasar algunas situaciones similares, aunque no idénticas, para ver cómo se llegó a solucionar la cuestión: Rockall, San Pedro y San Pablo, Isla Serpiente, Isla Clipperton e Isla Aves.

### Rockall

Como bien dice su nombre en inglés, Rockall es una roca en medio del Atlántico Norte situado a unos 480 km<sup>51</sup> de la costa occidental escocesa, incluida en el Reino Unido según lo dispuesto en la Island of Rockall Act de 1972. Cuatro años más tarde se aprobó la Ley de límites de pesquería extendiendo la Zona Económica Exclusiva británica 200 millas más allá de Rockall (ver figura 4), con la protesta de Irlanda, Islandia y Dinamarca (debido a la posición de las Islas Feroe) por considerar que esta roca se rige por el artículo 121.3 y no debe tener los derechos marítimos que se desprenden de las islas. El conflicto perduró hasta 1997, cuando el Reino Unido ratificó la Convención de Montego Bay y reconoció el estatus de roca y, por tanto, renunció a las 200 millas de Zona Económica Exclusiva. La delimitación de las fronteras marítimas, siguiendo lo establecido en la Convención, se hizo posteriormente por la negociación de las partes implicadas.

### San Pedro y San Pablo

El archipiélago de San Pedro y San Pablo es quizás el que más se parece físicamente al de las Islas Salvajes. Se trata de una serie de islotes deshabitados en medio del Océano Atlántico bajo soberanía brasileña, que cuenta con un faro y con un retén de científicos apostados en la misma. Al encontrarse en medio del océano, en la zona denominada Alta Mar, cualquier reivindicación brasileña de Zona Económica Exclusiva podría contar con la oposición de cualquier otro Estado ante el Tribunal de Hamburgo, para lo cual, Brasil, según un informe del Senado de ese país: «Con el objetivo de convertir al Archipiélago en un lugar con posibilidad de contar con Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental, de conformidad con la CNUDM, la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar (CIRM) tiene garantizada, desde 1998 la ocupación de las citadas islas. Se trata del Programa Archipiélago que estableció en el lugar una estación científica, la cual acoge a cuatro investigadores civiles que son sustituidos cada quince días»<sup>52</sup>. Brasil envió su propuesta de ampliación a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental la cual aprobó sus recomendaciones por 15 votos a favor y 2 en contra.

<sup>51</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Topics/marine/science/Research/ecosystems/Rockall> (consultado el 15/06/2013).

<sup>52</sup> BRITO GONÇALVES, J «Direitos Brasileiros de Zona Econômica Exclusiva e de Plataforma Continental em Torno do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, p. 7, disponible en <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/130/29.pdf?sequence=4> (fecha de consulta 15/06/2013).

## **Isla Serpiente**

La Isla Serpiente es un islote bajo soberanía ucraniana en el Mar Negro que carece de vegetación y agua corriente aunque sí está dotado de un asentamiento humano. Rumanía, afectada por presencia de este cuerpo de tierra, protestó firmemente durante las negociaciones de la Convención de Derecho del Mar, ya que, según ella, la Isla Serpiente cumple con las características de lo dispuesto en el 121.3. Ambas partes decidieron someterse al Tribunal Internacional de Justicia el cual en febrero de 2009 dictó una sentencia en la cual delimitaba las aguas de ambos países a través de una línea meridiana entre las pretensiones de los dos Estados sin tener en consideración la presencia de esta isla (ver Figuras 5 y 6).

## **Isla Clipperton**

La Isla Clipperton es la parte emergida de un atolón coralino en el Pacífico frente a las costas Mexicanas. A pesar de que la isla cuenta con una importante fuente de lluvia, frecuentemente es barrida por las olas, por lo que se encuentra deshabitada siendo solo visitada por militares y científicos franceses ya que esta isla permanece bajo soberanía francesa. En 1978 a través de un decreto del gobierno francés se decretó una Zona Económica Exclusiva de 200 millas alrededor de la misma (ver figura 7), con la rápida protesta de México. Francia, por su parte, alega que debido a las características de la isla y de los bancos de atún que se encuentran en sus aguas, con la tecnología moderna y los transportes se puede establecer una población permanente de pescadores que hagan uso de las pesquerías de la zona. Francia, sin embargo, renunció a ampliar la plataforma continental de la isla cuando presentó ante Naciones Unidas su dossier de ampliación.

## **Isla Aves**

Como ya citamos previamente, la isla Aves es un islote caribeño bajo soberanía venezolana de 0,045 kilómetros cuadrados, a unas 300 millas del territorio continental del Estado bolivariano. Debido a su reducido tamaño y baja altura, esta isla es frecuentemente inundada por los temporales de mar, por lo que el gobierno de Venezuela tuvo que construir una base militar sobre pilones, evitando así su inundación. Al igual que las Salvajes se trata de una isla deshabitada por ausencia de agua potable y de vegetación arbórea donde sólo reside un retén militar a efectos de cumplir con la consideración de isla del artículo 121.1 de la Convención de Jamaica. Aunque claramente se trata de un islote, Venezuela lo consideró isla cuando delimitó su zona económica exclusiva y su plataforma continental, una decisión que contó con el apoyo de unos Estados y el rechazo de otros.

«La isla Aves ha sido tratada como isla y no como roca, y se le ha dado peso total como punto de base, por lo tanto con zona económica exclusiva y platafor-

ma continental a partir de las líneas de base del mar territorial por las potencias metropolitanas de Estados Unidos y los Países Bajos, y, prácticamente, también por Francia<sup>53</sup> (Guadalupe y Martinica). Los Estados Unidos justificaron su posición sobre la isla Aves al remarcar que los Estados Unidos usan las islas y las rocas como puntos de base para medir el mar territorial y la zona de 200 millas en un amplio porcentaje de la costa de Estados Unidos. Señaló que la práctica sería positiva en sus fronteras en el Pacífico, donde tienen ciertos territorios insulares donde les gustaría tener reconocimiento de la condición de islas»<sup>54</sup>.

Como vemos, en ocasiones los intereses particulares de los Estados llevan a que se permita a otros Estados que procedan con una actividad, aun sabiéndose que es difícilmente casable con el Derecho vigente a cambio de poder hacer ellos una actividad similar en otra zona.

---

<sup>53</sup> Véase el caso del islote Tromelín en el Océano Índico al este de Madagascar y norte de Isla Mauricio y Reunión y el apunte de Wachiraworakam «Hay que añadir que la isla francesa de Saint Pierre et Miquelon esperaba aún, en aquella época, la delimitación con Canadá» WACHIRAWORAKAM, T, Op Cit., p. 55.

<sup>54</sup> Delimitation of Maritime Boundaries Within CARICOM, p. 62, disponible en [http://www.caricom-fisheries.com/website\\_content/publications/documents/Delimitation\\_of\\_Maritime\\_Boundaries\\_within\\_CARICOM.pdf](http://www.caricom-fisheries.com/website_content/publications/documents/Delimitation_of_Maritime_Boundaries_within_CARICOM.pdf) (consultado el 19/06/2013).

## JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

La Convención de Montego Bay sobre Derecho del Mar establece la necesidad de iniciar un procedimiento de solución de controversias, regulado en la parte XV de la Convención en aquellos supuestos en que los Estados no se pongan de acuerdo en un plazo razonable de tiempo sobre la delimitación de sus aguas.

«La reciente jurisprudencia internacional, tanto de la Corte Internacional de Justicia como de los tribunales de arbitraje, ha ido configurándose de acuerdo a la tesis según la cual el derecho internacional general no prescribe en forma imperativa ningún método único de delimitación, trátase del método de la equidistancia o de cualquier otro criterio»<sup>55</sup>.

Y es que el origen de muchas de estas disputas se debe a la no diferenciación de islas e islotes en la antigua Convención de Derecho del Mar de 1958, cuyo artículo 10 establecía:

*1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.*

*2. El mar territorial de una isla se mide de acuerdo con las disposiciones de estos artículos.*

Esto llevaría a que muchos países con islas e islotes se dispusiesen a delimitar sus fronteras marítimas limitando en algunos casos los derechos de otros Estados. Esta circunstancia es la que se puede observar en la actualidad si se tiene en cuenta la posición portuguesa sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental de Madeira, ya que, a través de las Islas Salvajes, penetra en las aguas que España considera españolas causando un grave perjuicio en lo que a kilómetros cuadrados respecta a la ZEE y PC de las Islas Canarias (ver figura 10).

<sup>55</sup> VERDUZCO, A- Métodos de delimitación en Derecho del mar y el problema de las islas, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art3.htm> (consultado el 10/06/2013).



«Como la presencia de islas o archipiélagos de Estado más allá de la línea equidistante imaginaria trazada a partir de la tierra firme de dos o más Estados opuestos o adyacentes, parece perjudicar los intereses económicos del Estado que sufre esa presencia de territorio extranjero si se aplica mecánicamente el principio de equidistancia tomando en cuenta la posición de la isla o archipiélagos, los Estados afectados por esta circunstancia geográfica pretendieron en la Tercera Conferencia que dicha presencia se tomara en cuenta no para aplicar la equidistancia, asumiendo sin más el hecho de la existencia de la isla o archipiélagos, sino para calificarla como circunstancia que merece la corrección del principio de equidistancia mediante la introducción de principios equitativos»<sup>56</sup>.

### **Plataforma Continental del Mar d'Iroise**

En primer lugar, es conveniente tener en cuenta el Arbitraje sobre la Plataforma Continental del Mar d'Iroise entre Francia y el Reino Unido, donde las partes discutían la delimitación de la plataforma continental chocando, fundamentalmente, con el escollo de las Islas del Canal.

Como se sabe, estas islas se encuentran muy cerca de las costas francesas, luego, la aplicación de la equidistancia, reclamada por Reino Unido, era vista por Francia como una violación del principio de equidad.

El Tribunal, a la hora de interpretar las reglas contenidas en Derecho Internacional, llegó a la conclusión de que la equidistancia y la equidad no debían entenderse como dos métodos distintos de delimitación sino que son concurrentes,

«El hecho de que nos encontramos en presencia de una regla (única) combinando equidistancia-circunstancias especiales significa que la obligación de aplicar el principio de la equidistancia estará siempre subordinado a la condición siguiente: a menos que circunstancias especiales no justifiquen otra delimitación»<sup>57</sup>.

El principal argumento de la República Francesa para solicitar que se apreciase una circunstancia especial radicaba en el hecho de que «implicaría una profunda amputación a la plataforma continental francesa en la región de La Mancha, sin ninguna justificación en relación a la dimensión de las Islas Anglo-Normandas, o en proporción a la extensión de sus costas»<sup>58</sup>.

Algo que parece lógico debido a la configuración geográfica del territorio en disputa. El tribunal de arbitraje falló disponiendo que la delimitación de la

<sup>56</sup> DIEZ DE VELASCO, M (2009), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, p. 519.

<sup>57</sup> Décision du 30 Juin 1977, *Documentation Française*, párrafos 68y 70. Citado por: *Análisis de la Zona Económica y la Plataforma Continental en el Nuevo Derecho del Mar*, *Temas Selectos de Derechos Internacionales*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/831/18.pdf>, página 422 (consultado el 10/03/2013).

<sup>58</sup> VERDUZCO, A. *Métodos de delimitación en Derecho del mar y el problema de las islas*, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art3.htm> (consultado el 10/06/2013).

plataforma continental se hiciese a través de la línea equidistante entre las costas británicas y francesas, dejando a un lado las Islas del Canal. Para ellas se reconoció un máximo de 12 millas de plataforma continental, de idéntica longitud a su mar territorial, rodeadas en todo caso por la plataforma continental francesa.

La consideración de que la línea equidistante y las circunstancias especiales no son métodos de delimitación independientes sino complementarios, fue la gran aportación de este laudo, al no permitir que unas pequeñas islas supusiesen una flagrante violación del principio de equidad entre ambos Estados. Si se aplicase el tenor literal de este laudo, las Islas Salvajes quedarían reducidas a un espacio de 12 millas de mar territorial enclavado dentro de la zona económica exclusiva y plataforma continental española.

### **Plataforma del Mar del Norte**

El segundo caso a tener en cuenta fue el relativo a la delimitación de la plataforma continental en el Mar del Norte, que enfrentó a Países Bajos, Alemania y Dinamarca.

«Esa sentencia fue pivote central en la aparente eliminación de la equidistancia como principio o regla jurídica aplicable en la delimitación de espacios marinos y sus consecuencias aún no han sido completamente superadas»<sup>59</sup>.

En este caso, Alemania era firme opositora al principio de equidistancia ya que debido a la configuración de su costa, esto llevaba a que su plataforma continental quedase muy reducida en beneficio de otros Estados. El Tribunal no dictó una sentencia en la que se delimitaran los espacios en disputa sino que se decantó por establecer qué mecanismos había que utilizar para llegar a ellos. El principal criterio que sigue el tribunal es el de frontera física, es decir, que la plataforma continental suponga una prolongación del territorio del Estado ribereño, una situación ideal pero difícil de darse en la práctica ya que, generalmente, esta plataforma continental aneja al territorio suele estar disputada por varios Estados. Para esas situaciones añade el Tribunal:

«Si, [...], la delimitación atribuye a las Partes zonas que se superpongan, éstas deberán ser divididas entre las Partes por vía de acuerdo o, en su defecto, en partes iguales, a menos que las Partes establezcan un régimen de jurisdicción, de utilización o de explotación en común para todas o algunas de las zonas de superposición».

Como decimos, el Tribunal Internacional de Justicia no estableció cuáles serían las fronteras marítimas de los Estados ribereños, sino que ese asunto deberían pactarlo las partes. Para facilitar el camino al acuerdo estableció una serie de normas:

<sup>59</sup> LACLETA MUÑOZ, J. M. (2003), *Fronteras en el Mar: Política, derecho y equidad en la delimitación de los espacios marinos*, Madrid, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt23-2003](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt23-2003) (consultado el 15/06/2013).

«1. La utilización del método de la equidistancia no es obligatorio. 2. No hay ningún otro método de delimitación cuya utilización sea obligatoria en todos los casos. 3. La delimitación debe realizarse a través de un acuerdo, de conformidad con los principios equitativos y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, de forma que se atribuya a cada parte, dentro de lo posible, la totalidad de las zonas de la Plataforma Continental que constituyen un prolongamiento natural de su territorio sobre el mar y que no afectan el prolongamiento natural del territorio de la otra parte»<sup>60</sup>.

Ha de tenerse en consideración la importancia que tiene el último punto de los establecidos por el TIJ ya que, en el caso concreto de las Islas Salvajes, estos edificios volcánicos pertenecen al Punto Caliente Volcánico de Canarias<sup>61-62</sup> y no al de Madeira; luego los islotes portugueses y las islas españolas forman parte de la misma entidad geológica. Ahora bien, con la Convención de Montego Bay se desvinculó el concepto geológico de plataforma continental del concepto jurídico, y en palabras del embajador Lacleta Muñoz, sólo Australia e Indonesia han llegado a un acuerdo de delimitación de plataforma con base en las características geológicas del lecho marino.

## Asunto Jean Mayen y Groenlandia

En este asunto el Tribunal Internacional de Justicia tuvo que lidiar con las pretensiones de Noruega, soberana de la Isla de Jean Mayen, y Dinamarca, que lleva la política exterior de la Isla de Groenlandia. En primer lugar, debemos tener en cuenta que la Isla de Jean Mayen no cuenta con una población permanente, sino que está habitada por miembros del Servicio Noruego de Meteorología<sup>63</sup>. Pese a que Dinamarca recordó que el artículo 121.3 impedía la creación de una ZEE y PC con base en un islote, no se opuso al reconocimiento de los Derechos que podía tener Noruega.

«Pero no puede haber ninguna duda [sobre si se trata de una isla o un islote], especialmente después de la presentación de los argumentos de Dinamarca en la vista, de que Jean Mayen es una isla y no un islote. Este status legal de Jean Mayen fue aceptado por Dinamarca durante la presentación oral del caso, y Jean Mayen fue denominada isla en la documentación. Si,

<sup>60</sup> CARVALHO COELHO CANDIDO, A. M (2012), A Convenção de Montego Bay e Portugal - Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira, Boletim Ensino, Investigação n.º 12 ([http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art\\_7.pdf](http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art_7.pdf) (consultado el 11/06/2013).

<sup>61</sup> FERNANDEZ PALACIOS, J.M y otros (2011), A Reconstruction of Palaeo-Macaronesia, Journal of Biogeography, p. 227, consultado en [http://192.38.112.111/pdf-reprints/Palacios\\_JoB\\_2011.pdf](http://192.38.112.111/pdf-reprints/Palacios_JoB_2011.pdf) (consultado el 11/06/2013).

<sup>62</sup> Información preliminar y descripción del estado de preparación de conformidad con la decisión SPLOS183 de la presentación parcial relativa a los límites exteriores de la plataforma continental de España en el oeste de Canarias, página 11 consultado en [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/preliminary/esp\\_can\\_2009\\_preliminaryinfo.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/esp_can_2009_preliminaryinfo.pdf) (consultado el 11/06/2013).

<sup>63</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/jn.html> (consultado el 11/06/2013).

por lo tanto, Jean Mayen no es un islote sino una isla, se puede definir bajo el artículo 121.1 y 121.2»<sup>64</sup>.

También el juez Weeramantry, en otra opinión separada al fallo abunda en la cuestión de la población del territorio,

«Es cierto que factores como la población o la falta de ella son cambiantes en el tiempo. Un territorio que hoy es yermo y deshabitado puede dentro de cien años ser el centro de una numerosa y próspera población de la misma forma que una población próspera actual puede, por razones que no pueden predecirse, reducirse a unos pocos supervivientes dentro de unas generaciones. Estos son factores inherentes a la vida humana y a su asentamiento pero con base en tal falta de certeza, estos factores no deben, en mi punto de vista, ser totalmente ignorados con un principio general predominante aplicable a todos los casos»<sup>65</sup>.

El TIJ, por su parte, decidió trazar una línea equidistante y luego tener en cuenta una serie de factores especiales, como la relación del ancho de las costas y el volumen de pesca disponible para establecer una línea fundamentada en el principio de equidad. En definitiva, los dos elementos más resaltables de esta sentencia son la aplicación del principio de proporcionalidad en la longitud de la costa, haciendo desplazar la línea hacia la isla de Jean Mayen y la equidad en el reparto de los caladeros, los cuales quedarían en aguas noruegas si se aplicase estrictamente la equidistancia.

## Asunto Colombia Nicaragua

La disputa entre Colombia y Nicaragua por la soberanía y las aguas ribereñas de los archipiélagos colombianos en el Mar Caribe fue solucionada por el TIJ en una sentencia publicada en noviembre de 2012 donde *grosso modo* se determinó la soberanía colombiana de los territorios emergidos y la ampliación de la Zona Económica Exclusiva de Nicaragua en buena parte de las aguas que anteriormente controlaba Colombia. En lo que al asunto de las Salvajes compete habría que hacer referencia en primer lugar a la generación de 12 millas de mar territorial que se predicen de cualquier territorio emergido<sup>66</sup>.

Como el Tribunal ya lo indicó, hasta la isla más pequeña genera 12 millas náuticas de mar territorial (ver *Delimitación Marítima y Territorial, Cuestiones entre Qatar y Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Fondo, Sentencia. C.I.J. Recueil. 2001. pp 101-102. para.205.) y también la disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar Caribe. (*Nicaragua v. Honduras*) Sentencia. C.I.J.

<sup>64</sup> Opinión Separada del Juez Ajibola, Sentencia del TIJ sobre la delimitación de las aguas entre Groenlandia y Jean Mayen, consultada en [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1993.06.14\\_jan\\_mayen.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1993.06.14_jan_mayen.htm) (consultado el 11/06/2013).

<sup>65</sup> Opinión Separada del Juez Weeramantry, Sentencia del TIJ sobre la delimitación de las aguas entre Groenlandia y Juan Mayen, consultada en [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1993.06.14\\_jan\\_mayen.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1993.06.14_jan_mayen.htm) (consultado el 11/06/2013).

<sup>66</sup> Véase el caso del peñasco de Rockall en el Atlántico norte.

Recueil.2007.(II) p.751.para.302.). Por lo tanto, el Tribunal debe asegurarse de que tiene ante sí suficiente evidencia para satisfacer la cuestión de si una formación marítima cumple con el examen de mantenerse encima del nivel de las aguas durante marea alta<sup>67</sup>.

Pero es entre los párrafos 190 y 193 donde el Tribunal resume cómo lleva a cabo la delimitación de las aguas en territorios en disputa. Esta forma de delimitación tendría plena aplicación en la delimitación de las aguas de la zona económica exclusiva portuguesa y española, partiendo de la equidistancia entre Madeira y Canarias y prestando atención a la circunstancia especial de las Islas Salvajes:

«190. La Corte ha dejado claro en varias ocasiones que la metodología que normalmente se emplea cuando ha de efectuarse una delimitación entre la superposición de las plataformas continentales y los derechos de la zona económica exclusiva consta de tres etapas (Plataforma Continental (Jamahiriya Árabe Libia / Malta), Sentencia, CIJ .Recueil 1985, pág. 46, párr. 60; Delimitación Marítima en el Mar Negro (Rumania contra Ucrania), Sentencia, CIJ Recueil 2009, p. 101, párrafos 115-116). 191. En la primera etapa, la Corte fija una línea de delimitación provisional entre los territorios (incluyendo los territorios insulares) de las partes. Al hacerlo, se utilizan métodos que son geoméricamente objetivos y apropiados para la geografía de la zona. Esta tarea consistirá en la construcción de una línea de equidistancia, cuando las costas relevantes son adyacentes, o una línea media entre las dos costas, cuando las costas relevantes son opuestas, a menos que en ambos casos haya razones de peso que resulten en que no sea posible el establecimiento de esta línea (ver Delimitación Territorial y Marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar Caribe (Nicaragua contra Honduras), fallo, CIJ. Informes de 2007 (II), p. 745, párr. 281). No hay consecuencias legales que se derivan del uso de los términos «línea media» y «línea de equidistancia», ya que el método de delimitación en cada caso se refiere a la construcción de una línea en la que cada punto se encuentra a una distancia igual a los puntos más próximos de las dos costas relevantes (Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania contra Ucrania), Sentencia, CIJ Recueil 2009, p. 101, párr. 116). La línea se construyó utilizando los puntos de base más adecuadas en las costas de las Partes (ibid., p. 101, párrs. 116-117).

192. En la segunda etapa, la Corte considera si existen circunstancias pertinentes que puedan requerir un ajuste o cambio en la equidistancia provisional / línea media a fin de lograr un resultado equitativo. Si se concluye que estas circunstancias se encuentran presentes, establece un límite diferente, que por lo general implica un ajuste o una modificación de la equidistancia provisional/ línea media necesario para tener en cuenta dichas circunstancias (Plataforma continental (Jamahiriya Árabe Libia / Malta), Sentencia, CIJ Recueil 1985, pág.

<sup>67</sup> Traducción de la Sentencia del TIJ en el Asunto Colombia Nicaragua, página 24 consultado en [http://www.usergioarboleda.edu.co/derechos-humanos/Trad\\_Nic\\_Col.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/derechos-humanos/Trad_Nic_Col.pdf) (consultado el 11/06/2013).

47, párr. 63; Delimitación Marítima en el Mar Negro (Rumania contra Ucrania), Sentencia, CIJ Informes 2009, pp 102-103, párrs. 119-121). Cuando las circunstancias del caso así lo requieran, la Corte también puede emplear otras técnicas, tales como la construcción de un enclave alrededor de islas aisladas, con el fin de lograr un resultado equitativo.

193. En la tercera y última etapa, la Corte lleva a cabo una prueba de desproporcionalidad en la que evalúa si el efecto de la línea, una vez ajustada o modificada, los respectivos tramos de las Partes en el área común son claramente desproporcionados en relación con sus respectivas costas relevantes. Como la Corte explica en la Delimitación Marítima en el caso del Mar Negro «Por último, y en una tercera etapa, la Corte verificará que la línea (una línea de equidistancia provisional que puede o no puede haber sido ajustada teniendo en cuenta la circunstancias pertinentes) no conlleva, en su forma actual, a un resultado injusto por desproporciones marcadas entre la relación de las longitudes de las costas relevantes y la relación entre el área marítima correspondiente a cada Estado en relación con la línea de delimitación...Una revisión final para un resultado equitativo supone la confirmación de que no hay una gran desproporción entre la relación de áreas marítimas relevantes y la relación de las longitudes de las costas. Esto no quiere decir que estos dos campos deben ser proporcionales a las longitudes de las costas, como la Corte ha dicho «el reparto del área es por lo tanto la consecuencia de la delimitación, no al revés» (Delimitación marítima en el área entre Groenlandia y Jan Mayen (Dinamarca contra Noruega), Sentencia, CIJ Recueil 1993, pág. 67, párr. 64). «(Delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania contra Ucrania), Sentencia, CIJ Recueil 2009, p. 103, párr. 122.)»<sup>68</sup>.

### **Plataforma Continental Libia/ Malta 1985**

En esta Sentencia, el Tribunal volvió a utilizar el criterio de la equidistancia pero corregida por dos factores: las circunstancias especiales y la proporcionalidad. El principio de prolongación natural quedó desplazado a un lado para fijarse en otros criterios como la longitud de la costa y la existencia de elementos distorsionadores. Así, el Tribunal no tuvo en consideración la existencia del islote deshabitado maltés de Filfla, considerado una circunstancia especial, y, por otra parte, añadió el criterio de proporcionalidad, en función de la longitud de las costas de uno y otro Estado, desplazando la línea de delimitación hacia Malta por tener ésta una costa mucho más reducida que el Estado libio. Una vez más, en el caso que nos concierne, la aplicación de los principios contenidos en esta sentencia favorecería a España, debido a la consideración de las Islas Salvajes como circunstancias especiales y a la disparidad en la longitud de costa del archipiélago de Madeira y del de Canarias.

<sup>68</sup> Traducción de la Sentencia del TIJ en el Asunto Colombia Nicaragua, página 24 consultado en [http://www.usergioarboleda.edu.co/derechos-humanos/Trad\\_Nic\\_Col.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/derechos-humanos/Trad_Nic_Col.pdf) (consultado el 11/06/2013).

## Golfo de Maine

En esta sentencia de 1984 el Tribunal Internacional de Justicia decidió no tener en consideración determinados elementos para delimitar la frontera marítima entre la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental de los Estados Unidos y de Canadá. El tribunal hace un amago por llegar a la solución equidistante pero siempre y cuando sea ésta a su vez equitativa. El Tribunal tuvo en cuenta la longitud de las costas y las características de cada una para proceder al reparto de las aguas y la plataforma continental.

«A pesar de que esta sentencia ha sido acusada de subjetivismo, nos parece que en realidad, aún denominándolos criterios, se apoya en principios ya conocidos: división en partes iguales interpretada y corregida en forma de construcción geométrica complicada (probablemente para evitar referirse a la equidistancia y circunstancias especiales), línea media corregida para obtener cierta proporcionalidad con las longitudes de costa y una perpendicular a la dirección general de la costa que, en este caso, combina, sin decirlo, equidistancia y proporcionalidad»<sup>69</sup>.

## EJEMPLOS DE ACUERDOS

Debido a la estrecha configuración del Mar Adriático, la delimitación de las aguas en esta zona no ha estado exenta de problemas. Para el objetivo de esta memoria es conveniente citar el acuerdo entre las Repúblicas de Italia y Yugoslavia para repartirse las Zonas Económicas Exclusivas. Como se sabe, la costa adriática de Yugoslavia, hoy perteneciente a Croacia, se compone de infinidad de islas que corren paralelas a la costa del continente. Sin embargo, estas islas quedan muy cerca de la línea equidistante entre las costas de las dos repúblicas, por lo que delimitar las aguas, hoy croatas, a partir de las islas implicaría reducir la zona bajo jurisdicción italiana. En medio del Adriático, además, se encuentran las Islas Pelagosas, una serie de islotes deshabitados bajo soberanía croata. Cuando se pactó la frontera marítima se decidió crear un círculo de 12 millas de mar territorial alrededor de las islas pero no se las tuvo en cuenta para la delimitación de la Zona Económica Exclusiva, una aplicación escrupulosa del artículo 121.3 de la Convención de Derecho del Mar, lo que se repetirá en el acuerdo entre Italia y Túnez para delimitar las aguas alrededor de la isla de Lamione<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> LACLETA MUÑOZ, J. M., (1999) «los espacios marítimos y las aguas españolas», Ceuta, en compendio publicado en la XVII semana de estudios del mar.

<sup>70</sup> LEANZA, U. (1993), The delimitation of the continental Shelf of the Mediterranean Sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 379-380.

## LA DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS ESPAÑOLAS

La delimitación de las aguas españolas se hizo por el Real Decreto 627/1976 de 5 de marzo de trazado de líneas de bases rectas para efectos de pesca, donde se establecía una delimitación de 12 millas a partir de la línea de bajamar, aunque se autorizaba al gobierno a utilizar líneas que uniesen puntos distintos a la línea de bajamar.

Los errores en la transcripción de algunos elementos, especialmente de las coordenadas llevaron a la necesidad de dictar otro decreto de modificación del anterior, el Real Decreto 2510/1997 de 5 de agosto.

A los efectos de esta memoria debemos descartar la delimitación en la España peninsular y las Islas Baleares para centrarnos en las Canarias, donde se rodearon las islas de forma individual a excepción del conjunto Fuerteventura-Lanzarote-Archipiélago Chinijo.

La primera regulación del mar territorial en una normativa interna española se produjo a través de la ley 10/1977 de 4 de enero sobre mar territorial, en la que el legislador español no sólo tuvo en cuenta el texto de la Convención sobre Mar Territorial de 1958 sino que también se dio relevancia a las negociaciones en curso para la que luego sería denominada Convención de Montego Bay. En ella, se prevé que el mar territorial español se delimite en función de la línea de bajamar y, en su caso, de las líneas de bases rectas que decida el gobierno, con una distancia de 12 millas náuticas. El artículo 4 de la ley establece la necesidad de buscar la línea equidistante cuando el mar territorial de España se superponga al de otro país vecino, aunque en el tema que nos compete no ocurre esta situación.

Un año más tarde se aprobó la Ley 15/1978 de 20 de febrero sobre Zona Económica Exclusiva, en cuyo artículo 1 se establece que la zona económica exclusiva se extenderá hasta las 200 millas náuticas a partir de las líneas de base rectas que unan los extremos de las islas e islotes que componen los archipiélagos, habiendo que trazar, si fuera el caso, la línea equidistante en aquellos lugares donde estas aguas se superpusiesen a las de otro Estado. Como se puede observar, esta



regulación es contraria a lo que se acordó en la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982, ya que el contexto de aguas archipelágicas quedó reservado a los Estados archipelágicos y no a los archipiélagos de Estado.

En el ámbito parlamentario han sido varias las iniciativas para delimitar las aguas alrededor de las Islas Canarias, si bien en muchas de las propuestas se buscaba una delimitación propia de los Estados archipelágicos y, por lo tanto, no acorde con la Convención de Montego Bay. La cuestión de las Salvajes ha estado presente en muchos de los debates de nuestros Diputados y Senadores, bien refiriéndose a la cuestión en sí o bien eligiendo el ejemplo para justificar otra demanda.

El senador Miguel Ángel Barbuzano González, cita la forma en que Portugal delimitó las aguas de las Salvajes para pedir una delimitación del mar territorial de Canarias con base en líneas archipelágicas en una intervención en la comisión de Exteriores del Senado, el 3 de diciembre de 1991:

«No obstante, el 4 de enero de 1977 España promulga la Ley 10/1977, que cronológicamente es anterior a la Ley 15/1978 que yo cito en la interpelación. Esta Ley sobre mar territorial, no sabemos bien si se dicta por la farragosa terminología empleada hasta el momento en sucesivas disposiciones, como dice el propio preámbulo de la Ley, si por las iniciativas «in crescendo» de muchos países del mundo en materia de ampliación de sus aguas jurisdiccionales –que usted sabe que es una técnica muy empleada, la ha empleado Portugal con las Islas Salvajes, la ha empleado con la legislación Marruecos, Noruega, Islandia, la empleó Ecuador y Estados Unidos con Truman, etcétera, para crear una base de derecho consuetudinario en la que apoyarse, posteriormente, en las diferentes reuniones de las comisiones de las Convenciones o Conferencias–, o también porque a los gobernantes de aquella época les llegó el momento de empezar a ocuparse de los intereses generales de Estado de esta forma jurídico marítima»<sup>71</sup>.

Para seguir reprochando, un poco más adelante en su discurso, al Subsecretario de Asuntos Exteriores la inacción del Estado a la hora de marcar las aguas bajo soberanía española, o bien donde España pueda ejercer determinadas competencias. Podría justificarse esta inacción porque, como bien se desprende de la declaración del senador Barbuzano, en aquella época ni se sabía que la plataforma continental que rodea al archipiélagos pueda que albergue petróleo ni tampoco se conocía de la posible existencia de nódulos metálicos.

«Nada se ha hecho durante quince años, y seguimos igual. Puede que se nos diga también que los espacios oceánicos de Canarias ofrecen pocas posibilidades, pero deben preocuparnos seriamente los pasos dados por Marruecos y Portugal en este problema por delante de nosotros. Usted ha dicho claramente que

<sup>71</sup> RIOS PEREZ, V. (2005) ¿Islas o Archipiélagos? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del Mar de Canarias, Grupo Parlamentario de Senadores de Colación Canaria (VII y VIII legislatura), p. 100.

Portugal pretende introducir a Las Salvajes para definir su zona, pero es que incluso es discutible en el Derecho Internacional la propiedad de Las Salvajes por Portugal. Una serie de tratadistas internacionales entienden que el simple hecho de ir ahí a cazar pardelas dos veces al año, incluso la colocación de un faro, no son actos de voluntariedad que puedan definir la propiedad de rocas que no contienen una unidad de explotación económica, poblacional, etcétera, pero ellos hacen su acto voluntario, lo ponen en sus leyes, como usted conoce, y delimitan su zona económica y su plataforma exclusiva por la mediana entre La Salvaje y nuestras islas, no por la mediana entre el archipiélago, estando a más de 125 millas de las islas del archipiélago de Madeira. Esa es una actitud voluntariosa, como fueron las 70 millas de Marruecos para crear derecho consuetudinario, o en nuestro argot coloquial, para tener bases de negociación, bases de presión «negociativa». Canarias, que no está favorecida precisamente de recursos naturales, como usted conoce, necesita de todos los que le pertenezcan, independientemente de su calidad y cantidad, y Canarias es una parte territorial —insistimos con toda la carga política de nuestras palabras— del Estado español, igual que cualquier otro»<sup>72</sup>.

Tampoco podemos dejar a un lado tener en consideración el cuestionamiento que hace dicho senador a la soberanía lusa sobre el archipiélago vecino.

«Tampoco Canarias puede admitir que Portugal considere a las Islas Salvajes de su propiedad, cuestión altamente discutible, y menos que las incluya en el archipiélago de Madeira, con la malsana intención —entre comillas— de reducir la zona económica exclusiva de Canarias».

Unos días más tarde, durante el debate sobre la proposición de Ley sobre espacios marinos de Canarias, el 10 de octubre de 1991, en el Congreso de los Diputados el diputado de Coalición Canaria Luis Mardones Sevilla vuelve a pedir al gobierno un mayor impulso a la solución del problema de las aguas canarias, con referencia expresa a las Salvajes y a la postura de Portugal.

«Por arriba está el problema de Portugal, porque se da la paradoja de que Portugal sí lo ha desarrollado jurídicamente, sobrepasándose, incluso, en base al Derecho del mar y a lo que ellos interpretan como su mar interior territorial de toda una zona archipelágica, y se han apoyado geográficamente en algo que no tiene utilidad operativa alguna, que son las denominadas islas o islotes Salvajes. Resulta que Canarias se encuentra en este momento jurídicamente con una soberanía portuguesa en toda la zona norte, porque el Gobierno español no ha definido lo que le corresponde, que son las líneas de base recta del perimetral de aguas de soberanía del archipiélago canario. Y aquí está la solución. Si después se quiere pactar políticamente para no crear ningún contencioso internacional con Marruecos o con Portugal, hágase, pero no se deje tampoco a la Comunidad

<sup>72</sup> Ibid, p. 102.

Autónoma canaria reconociéndole una competencia de pesca de aguas interiores en el Estatuto de Autonomía, sin ella»<sup>73</sup>.

En enero del año 2003 en un debate en el Parlamento de Canarias, sobre una proposición no de ley sobre delimitación de las aguas canarias volvió a salir el tema de las Islas Salvajes con una explícita crítica a Portugal por su delimitación unilateral de las aguas de los archipiélagos de Azores y Madeira. En palabras del diputado socialista Augusto Brito Soto,

«Si eso es así, el único inconveniente real, el único inconveniente cierto que había para la demarcación o delimitación de las aguas canarias está claramente superado. ¿Por qué? Portugal ha delimitado sus aguas en los archipiélagos de Azores y Madeira y la excusa que se ha dado siempre para hacerlo es que lo podía hacer porque no tenía ningún conflicto fronterizo. De hecho, el único que tiene lo tiene con España, precisamente en relación con Las Salvajes y adonde llegan, digamos, las aguas, la extensión de Las Salvajes hacia Canarias. Ése es el único que tendría, pero lo cierto es que Portugal, como acto unilateral, lo ha hecho, lo ha hecho incluso prescindiendo de las conclusiones de la Conferencia de Montego Bay en relación con la distinción entre archipiélagos de Estado y archipiélagos-Estados»<sup>74</sup>.

A lo largo de estos párrafos hemos visto como el asunto de las aguas del archipiélago canario, aunque bien es cierto que en su gran mayoría trataban asuntos de mar territorial despierta la inquietud de nuestros parlamentarios por la controversia de las Islas Salvajes, aun cuando no se haya llegado hasta la fecha a un acuerdo.

Más recientemente, en 2009, España presentó a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental una propuesta de ampliación de la plataforma continental hasta las 350 millas (ver figura 3), que en principio no plantea problemas con la república portuguesa, ya que,

«En el polígono norte, el área de 350 millas marinas de las Islas Canarias se solapa con la posible determinación más allá de las 200 millas marinas de Portugal en el área de las Islas Madeira. España y Portugal están de acuerdo en que sus respectivas presentaciones no prejuzgan ni perjudican el resultado final ni la delimitación lateral de sus respectivas plataformas ampliadas, que deberá ser acordada por los dos Estados en un momento ulterior»<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Ibid, p. 124.

<sup>74</sup> Ibid, p. 284.

<sup>75</sup> Información Preliminar y Descripción del Estado de Preparación de conformidad con la decisión SPLOS/183 de la Presentación Parcial relativa a los Límites exteriores de la Plataforma Continental Española en el Occidente de Canarias, disponible en [https://www.un.org/depts/los/cles\\_new/submissions\\_files/preliminary/esp\\_can\\_2009\\_preliminaryinfo.pdf](https://www.un.org/depts/los/cles_new/submissions_files/preliminary/esp_can_2009_preliminaryinfo.pdf) (consultado el 19/06/2013).

## LA DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS PORTUGUESAS

«Para Portugal, el Océano en el pasado representó un gran espacio sin fronteras. Durante siglos, los portugueses atravesaron los mares en busca de riqueza y poder»<sup>76</sup>.

Al igual que España, Portugal es un Estado signatario de la Convención de Montego Bay de Derecho del Mar de 1982 por lo que su legislación ha sido adaptada a este hecho<sup>77</sup>.

La delimitación de las aguas en el Ordenamiento Jurídico Portugués está reservada a la Asamblea de la República por mandato constitucional. Dispone el artículo 164 de la Constitución de la República Portuguesa tras su reforma del año 2005:

*Es de competencia exclusiva de la Asamblea de la República legislar sobre las siguientes materias: g) La definición de los límites de las aguas territoriales, de la Zona Económica Exclusiva y de los derechos de Portugal a los fondos marinos contiguos.*

Siendo éste un mandato indelegable ya que nada se dice de ello en el artículo 165 que permite la delegación en el gobierno de la legislación sobre determinadas materias.

Durante años, el Estado portugués priorizaba la búsqueda de un acuerdo con los países con los que tenía que delimitar sus aguas, España y Marruecos, como recuerda Antonio Coelho, «existiendo, en el número 1, del artículo 6 del Decreto-Ley 119/78, una mención a la posibilidad de que se realizasen [acuerdos], cuando establece:

<sup>76</sup> GONÇALVES, M.E. (1996), *Les Nouvelles Frontières de la Mer Portugaise. Droit de la Mer et Politique Maritime au Portugal*, Melanges offerts à Jorge Campinos, Presses Universitaires de France, Paris p. 331.

<sup>77</sup> En la figura 9 puede observarse cuál es la pretensión portuguesa de Zona Económica Exclusiva que centra la controversia.

«El límite exterior de la zona económica exclusiva y la delimitación de los mares territoriales portugués y español, sin perjuicio de cualquier acuerdo que se concluya, son los representados en el mapa...»

En este respecto, también es importante notar que en la ley número 33/77 de 28 de mayo, prevalece el acuerdo, al establecer en el artículo 2.2, el método de equidistancia sólo cuando no entren en vigor acuerdos con los Estados cuyas costas sean limítrofes u opuestas a las del Estado portugués.<sup>78</sup> Siendo ésta la voluntad de cooperación, España y Portugal negociaron en La Guarda unos acuerdos para delimitar el mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental en las desembocaduras del Miño y del Guadiana, acuerdos que no llegarían a entrar en vigor.

La Ley 34/2006 de delimitación de las zonas marítimas de soberanía o jurisdicción, establece en su artículo 10 que salvo otro sistema para determinar las fronteras marítimas, la delimitación de las aguas de Portugal se hará tomando como referencia la línea equidistante. Esta delimitación de coordenadas, de acuerdo con el artículo 12.3 fue depositado en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a este depósito, España no se ha opuesto al mismo, sino que ofreció su mano a negociar con Portugal la ampliación de su Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental a través de una comunicación de la Representación Permanente ante las Naciones Unidas de 10 de junio de 2009 en la que recuerda que es voluntad de España llegar a un acuerdo con la República Portuguesa para proceder a la delimitación lateral de ambas plataformas. Como se puede observar en la figura 9, no existe contradicción con la postura española en la propuesta portuguesa ya que el área fronteriza a Canarias no se encuentra detallada en ella.

«El Gobierno de España no plantea ninguna objeción a la solicitud realizada por Portugal para que la Comisión considere la documentación de su Presentación relativa al área de las Islas de Madeira y haga sus recomendaciones en base a dicha documentación, sin que ello prejuzgue los derechos de España en relación con la ampliación de su plataforma continental al oeste de Canarias respecto a la que ha depositado una información preliminar de conformidad con lo establecido en la decisión SPLOS/183. En consecuencia España comunica a la Comisión de Límites, su voluntad de proceder, de común acuerdo con Portugal, a la delimitación lateral de la Plataforma Continental entre ambos países una vez que la comisión haya examinado la pretensión definitiva presentada por España»<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> CARVALHO COELHO CANDIDO, A.M (Mayo 2012), A Convenção de Montego Bay e Portugal - Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira, Boletim Ensino,

Investigação n.º 12, [http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art\\_7.pdf](http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art_7.pdf) (consultado el 11/06/2013).

<sup>79</sup> Consultado en [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/esp\\_re\\_prt2009\\_2.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/esp_re_prt2009_2.pdf) (consultado el 11/06/2013).

## ESTATUTO POLÍTICO DE LAS ISLAS SALVAJES

De acuerdo con el Ordenamiento Jurídico portugués, el Archipiélago de las Salvajes pertenece a la Región Autónoma de Madeira.

Así, en el artículo 5 de la Constitución Portuguesa, se especifica el ámbito territorial de la República Portuguesa:

*5.1 Portugal abarca el territorio históricamente definido en el continente europeo y los archipiélagos de Azores y de Madeira.*

*5.2 La Ley define la extensión y el límite de las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y los derechos de Portugal a los fondos marinos contiguos.*

En desarrollo de la Constitución de Portugal, la Asamblea de la República aprobó varias leyes definiendo la autonomía regional de los archipiélagos lusos, siendo interesante en nuestro caso, la regulación sobre la Región de Madeira.

La Ley 130/1999 de 21 de Agosto, de reforma de la Ley 13/1991 de 5 de Junio del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira, recoge en su artículo 3 el ámbito de aplicación espacial del citado estatuto, así:

*3.1: El Archipiélago de Madeira se compone de las islas de Madeira, de Porto Santo, Desiertas, Salvajes y sus islotes.*

*3.2: La Región Autónoma de Madeira abarca también el mar circundante y sus fondos, especialmente las aguas territoriales y la zona económica exclusiva, en los términos de la ley<sup>80</sup>.*

El 29 de octubre de 1971 los Ministerios de la Marina y de Economía de Portugal dictaron un decreto, el 458/1971 donde se declaraba a las Islas Salvajes reserva natural,

Artículo 1: *En los términos de la base IV de la Ley 9/70 de 19 de junio, pasa a constituir una reserva todo el área de las Islas Salvajes y también la orla ma-*

<sup>80</sup> <http://vp.gov-madeira.pt/pdf/estatutopolitico/EPARAM2.pdf> (traducción propia) (consultado el 10/06/2013).

*rítima que las rodea hasta la batimetría de los 200 metros, cuya delimitación consta en el mapa y la descripción anejos a la presente norma»:*

Posteriormente, el 10 de mayo de 1978 se aprobó un nuevo decreto, el Decreto Regional 15/78 a través del cual la Reserva de las Islas Salvajes pasaba a ser una Reserva Natural con la misma limitación espacial. En esta normativa autonómica emanada de la Asamblea Regional de Madeira, se incluyen una serie de prohibiciones de actividades en las Salvajes, a saber: la realización de cualquier tipo de trabajo, obras o actividades profesionales sin autorización del gobierno regional, la utilización de fondeaderos fuera de las zonas destinadas a ese fin, el acceso de personas excepto mediante autorización del gobierno regional, que las concederá sólo con fines de estudio, resolución de problemas técnicos, visitantes acompañados de personal acreditado o, en caso de Estado de necesidad, la introducción de vehículos, el sobrevuelo a menos de 200 metros de altura, excepto en Estado de necesidad, la introducción de especies animales o vegetales foráneas y la colecta o perturbación de las existentes, la colecta de material geológico o arqueológico sin autorización del gobierno regional, la pesca de arrastre y otras artes de pesca que afecten al suelo marino dentro de la línea de batimetría de 200 metros y la utilización con fines comerciales de materiales de producción audiovisual sin autorización del gobierno regional.

En el año 2001 las Islas Salvajes se convirtieron en una Zona de Especial Conservación en el marco de la Red Natura 2000, en el marco de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, conocida como «directiva hábitat», por lo que las autoridades regionales madeirenses aprobaron la resolución 1292/2009 de aprobación del Plan de Ordenamiento y Gestión de las Islas Salvajes, estableciendo medidas aún más restrictivas en lo que respecta a las actividades humanas en el archipiélago.

Por otra parte, el 31 de julio de 2002 las autoridades portuguesas enviaron una petición a la UNESCO para lograr la declaración de las Islas Salvajes como bien natural patrimonio de la humanidad, con base en el criterio X «Contener los hábitats naturales más representativos y más importantes para la conservación de la biodiversidad, incluyendo aquellos que contienen especies amenazadas de destacado valor universal desde el punto de vista de la ciencia y el conservacionismo.» Esta candidatura sería retirada en 2004 tras el informe técnico presentado por la UNESCO donde se desaconsejaba la inclusión de las Salvajes en esta lista por «La pérdida acelerada de la biodiversidad biológica debido a la insuficiencia e ineficacia de la política de conservación de la naturaleza a escala regional y nacional»<sup>81</sup>.

Como se desprende de la normativa citada, la posible actividad económica que se pueda desarrollar en estos islotes queda prohibida por ley, siendo ne-

---

<sup>81</sup> Opinión técnica de la UNESCO de 4 de junio de 2004 - Candidatura de las Salvajes-Madeira a Patrimonio Mundial.

cesario para cada caso un permiso del gobierno regional de Madeira. Es más, cualquier actividad de pesca fue suspendida *sine die* por un edicto del Capitán del Puerto de Funchal debido a la presencia de un alga tóxica que podría causar efectos perniciosos en la salud humana<sup>82</sup>.

La soberanía portuguesa de las islas es indiscutible, pues no existe norma española donde se recoja su pertenencia al Estado español. El Estatuto de Autonomía de Canarias recoge el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma en su artículo 2, excluyendo el ámbito de aplicación de la norma más allá del archipiélago canario.

*Art. 2: El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.*

Desde la presidencia de Mario Soares, los presidentes de la República Portuguesa hacen al menos un viaje a las Islas Salvajes reafirmando así la soberanía lusa sobre los islotes. El 24 de septiembre de 1991 iniciaría estas visitas el citado Soares<sup>83</sup>, posteriormente lo haría el presidente Jorge Sampaio<sup>84</sup> en 27 de abril de 2003 que lo haría en compañía de Alberto João Jardim, presidente de la Región de Madeira y en este verano de 2013 entre los días 17 y 18 de junio se produjo la primera visita del actual Presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva<sup>85</sup>, quien se convertiría en el primer jefe de Estado portugués en visitar la Salvaje Pequeña y en pernoctar en la casa de los vigilantes de Salvaje Grande. En este sentido, no se ha divulgado ninguna nota de protesta por parte de España por lo que se puede considerar que España reconoce la soberanía portuguesa del archipiélago.

<sup>82</sup> Puede consultarse el citado edicto en la siguiente dirección [http://www.pnm.pt/images/documentos/legislacao/edital\\_n15\\_2011.pdf](http://www.pnm.pt/images/documentos/legislacao/edital_n15_2011.pdf) (consultado el 10/06/2013).

<sup>83</sup> Visita de Mario Soares a las Islas Salvajes <http://www.europeana.eu/portal/record/2023706/B36F690AFD3BDC540A03051D8092B5723CF84323.html?start=7> (consultado el 10/06/2013).

<sup>84</sup> Visita de Jorge Sampaio a las Islas Salvajes [http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content\\_id=764617](http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content_id=764617) (consultado el 19/06/2013).

<sup>85</sup> Anuncio de la visita de Cavaco Silva a las Islas Salvajes, <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=75598> (consultado el 29/07/2013).





## HABITABILIDAD DE LAS ISLAS SALVAJES

A diferencia de las Canarias, las Islas Salvajes y la de Madeira no tenían población aborigen a la llegada de los descubridores europeos. El clima extremadamente seco de las Salvajes, su ínfima superficie terrestre y la ausencia de especies vegetales que puedan representar una fuente de alimentos y de refugio han hecho fracasar todos los intentos de ocupación humana de las islas.

También parece curiosa la afirmación de Carvalho y Leitão quienes, en su informe sobre la noción estratégica de las Islas Salvajes, afirman, en la página 12, «En el caso de las Islas Salvajes, hay obvias necesidades de vigilancia, pues hay que marcar la autoridad portuguesa ya que el archipiélago no es habitable<sup>86</sup> para en la página 13, criticar la posición de España por considerarlas islotes y no islas.

En un estudio de análisis de restos de población humana en la isla de Salvaje Grande se dice «A lo largo del tiempo, varios intentos de sustentar vida en aquel pequeño archipiélago, consiguientemente inviables por la escasez de agua, dejaron marcas en el suelo»<sup>87</sup> Se refiere esta cita a la existencia de paredes de roca y cisternas para la acumulación de agua, así como la existencia de represas en el único cauce (seco) de la isla en un intento en vano por recoger agua que pudiese sustentar la vida humana, así como a fragmentos de cerámica, previsiblemente, dejados por pescadores y cazadores de pardelas canarios y madeirenses que acudían a las islas en determinadas ocasiones. Antes de ser declaradas Reserva Natural (1971), las Salvajes eran visitadas regularmente no sólo por pescadores madeirenses, sino también por canarios procedentes, en su mayoría, de Lanzarote y del Puerto de la Cruz. Allí permanecían unos meses, pescando y jareando los peces que capturaban, sobre todo viejas que, curiosamente, no son del gusto de los portugueses. En tierra se dedicaban a coger crías de pardela, a las que colgaban boca abajo de una liña para extraerles el famoso «aceite de pardela»<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Ibid, p. 12.

<sup>87</sup> MARTINS SOUSA, E.D, PUTZER, D “Rastros de gentes nas Selvagens estudo preliminar das cerâmicas das épocas moderna e contemporânea” p. 126.

<sup>88</sup> Asociación Canaria para la enseñanza de las Ciencias Viera y Clavio, disponible en [http://www.vierayclavijo.org/html/paginas/articulos/salvajes/islas\\_salvajes.htm](http://www.vierayclavijo.org/html/paginas/articulos/salvajes/islas_salvajes.htm) (consultado el 20/06/2013).

La existencia o inexistencia de habitación previa, en principio, no debe ser tenida en cuenta puesto que la convención habla de la posibilidad de sustentar vida humana, no de que exista en este momento o haya existido en el pasado. No obstante lo anterior, sí debe tenerse en cuenta como criterio interpretativo para determinar que, si la colonización de las Salvajes no fue posible en el pasado muy difícilmente podría serlo ahora, puesto que desde un punto de vista natural no han cambiado las condiciones climáticas y, por tanto, los recursos disponibles sobre la misma, a lo que debemos añadir la imposibilidad jurídica por la protección medioambiental de las mismas declarada por Portugal.

En la actualidad, según datos del censo portugués de 2011, no existe ningún habitante en las islas, existiendo sólo dos refugios, una casa vacacional de una familia madeirense y el refugio de los vigilantes del parque, donde suelen permanecer dos personas en turnos de quince días. En el islote de Salvaje Pequeña existe un refugio de vigilantes que es utilizado entre los meses de mayo a octubre, permaneciendo el resto del tiempo totalmente inhabitado.<sup>89</sup> No existe ningún tipo de servicio básico para permitir la población (alcantarillado, agua corriente, electricidad, teléfono), tan sólo un buzón postal, de forma entendemos que simbólica, porque en la página de los servicios postales portugueses (*CTT Correios de Portugal S.A.*) ni siquiera aparece un código postal asignado a las Salvajes.

## VIDA ECONÓMICA EN LAS ISLAS SALVAJES

La vida económica en las Salvajes es prácticamente inexistente sin que haya ninguna fuente de ingresos en las islas. La calificación de reserva natural impide cualquier tipo de explotación con fines comerciales de los recursos naturales presentes en el territorio y sus aguas circundantes. Cualquier tipo de explotación de recursos marinos que se haga se hace teniendo como puerto base la Isla de Madeira ya que no existe ningún refugio de embarcaciones en las Salvajes. Tampoco tiene Portugal medios técnicos para proceder a la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, ni existe una industria turística que genere beneficios para una población inexistente.

Volvemos en este punto a citar a Leitão y Carvalho cuando dicen,

«En cuanto a la vida económica, a pesar de no existir, las islas se prestan a ello, como ya se prestaron en el pasado. En este respecto, el perito del Consejo Europeo, Sr. Francis Roux afirma que «defiende que las salvajes permanezcan con el estatuto de isla en vez de ser calificadas como islotes» (en *Jornal Público* 26/03/1997). La problemática surge cuando las islas fueron transformadas en reserva natural, estatuto este, incompatible con la exploración de sus recursos y consecuentemente con su habitabilidad»<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> GONÇALVES MARQUES, A S, «Contribuição para o desenvolvimento de um Modelo de Gestão Integrada de AMPs da Região Autónoma da Madeira», Lisboa 2009 p. 114.

<sup>90</sup> CARVALHO, L, LEITÃO, N, A Noção «estratégica» das Ilhas Selvagens, p. 14.

## DELIMITACIÓN DE LAS AGUAS ENTRE MADEIRA Y CANARIAS

La delimitación de las zonas marítimas entre los archipiélagos de Madeira y Canarias presenta complejos problemas, que ha llevado a que en la práctica no exista una línea fronteriza aceptada de común acuerdo.

En general, existen dos ideas fundamentales: aquella que opta por establecer la frontera de la zona económica exclusiva y la plataforma continental en el mismo lugar y aquella otra en la que la ZEE de un Estado se superponga a la plataforma continental de otra.

En general, por aplicación de la norma de equidistancia, que aceptan tanto Portugal como España, deberíamos considerar la opción de que la ZEE y la PC tuviesen el mismo tamaño, ya que por la cercanía de las islas ambas zonas acaban haciendo frontera.

Sin embargo, el principal escollo en la negociación de la frontera marítima se sitúa en las Islas Salvajes, ya que España las considera islotes, al carecer de habitantes y de posibilidades de llevar a cabo una actividad económica mientras que Portugal las considera islas. En aplicación del artículo 121.3 España no reconoce a Portugal más de 12 millas de mar territorial; luego las Islas Salvajes quedarían como una burbuja dentro de la Zona Económica Exclusiva de España medida desde el archipiélago Canario. Portugal, por su parte, niega esta teoría y ha delimitado unilateralmente su Zona Económica Exclusiva usando la regla de la equidistancia pero desde las Islas Salvajes, recortando miles de kilómetros cuadrados a la ZEE que reclama España. En una conversación mantenida con el embajador Lacleta Muñoz<sup>91</sup>, jefe de la delegación española en la Convención de Montego Bay, el representante de España explicó que España ofreció a Portugal las 12 millas de mar territorial que le pertenecen como soberana de las Islas Salvajes a lo que Portugal se negó. En un intento posterior, España ofreció a

<sup>91</sup> Clase magistral del embajador Lacleta Muñoz en la Escuela Diplomática de Madrid, marzo de 2013.

Portugal la modificación de las tangentes con el objeto de evitar que las Salvajes quedasen como una burbuja dentro de la Zona Económica Exclusiva española permitiendo una conexión con la ZEE portuguesa negándose también Portugal en este aspecto.

Frente a la declaración unilateral de zona económica exclusiva portuguesa, España envió una nota verbal de queja, según consta en la intervención del Subsecretario de Asuntos Exteriores (Sr. Cajal y López) en una intervención en el Senado el 3 de diciembre de 1991:

«En cuanto a Portugal, España se ha opuesto, mediante nota verbal presentada a principios del año 1990, a la pretensión portuguesa, materializada en la Ley 30/1977, de 28 de mayo, sobre Zona Económica Exclusiva y un Decreto– Ley 119/1978, de 1 de julio, que pretende dar zona económica exclusiva a las islas salvajes, situadas entre Madeira y las Islas Canarias. La posición española se basa en que, por tratarse de rocas deshabitadas, la pretensión portuguesa está en contradicción con el Derecho Internacional del Mar, que sólo reconoce mar territorial y nunca zona económica exclusiva a estos islotes. Por tanto, no se reconoce la pretensión portuguesa y, consecuentemente, se considera por parte española que en esa área la zona económica exclusiva de las costas canarias llega hasta la mediana con Madeira»<sup>92</sup>.

En contra de las pretensiones portuguesas debemos recalcar la ausencia de ningún tipo de declaración interpretativa de la Convención de Montego Bay relativa al artículo 121, a diferencia de otros Estados con situaciones similares, como es el caso de la República Islámica de Irán, que incluyó como declaración quinta:

«Los islotes situados en mares cerrados o semicerrados que potencialmente puedan sustentar vida humana o económica por sí solos, pero que debido a condiciones climáticas, falta de recursos u otras limitaciones, no han sido aún desarrollados, entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 121.2 y por lo tanto, tienen efecto completo en la delimitación de las fronteras de las zonas marítimas de los Estados ribereños»<sup>93</sup>.

Dicha ausencia, desde mi punto de vista, no puede ser considerada una omisión sino más bien la constatación de que las Islas Salvajes no deben tener un estatuto más allá del artículo 121.3 ya que, de existir otra tesis, ésta habría cristalizado en una declaración como suele ser habitual en los Tratados firmados que puedan afectar a un territorio con un régimen controvertido.

<sup>92</sup> RIOS PEREZ, V. (2005) *¿Islas o Archipiélago? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del Mar de Canarias*, Grupo Parlamentario de Senadores de Colación Canaria (VII y VIII legislatura), p. 96.

<sup>93</sup> Declaración de la República Islámica de Irán en el marco de la ratificación de la Convención de Montego Bay, disponible en [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtmsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtmsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&lang=en#EndDec) (consultado el 25/07/2013).

No obstante a día de hoy, 30 de julio 2013 y pese a las distintas mociones parlamentarias, los gobiernos de España y de Portugal no han acordado una delimitación equitativa para ambos países.

Más allá, en la normal negociación de los asuntos de ambos Estados, evitan tratar el tema de la delimitación de las aguas.

En este sentido, la profesora Gonçalves recuerda la existencia de un acuerdo firmado entre Portugal, España y Marruecos, con la participación de las antiguas Comunidades Europeas en 1990 por el cual

«los estados parte se comprometen, por una parte, a poner en marcha un sistema nacional de prevención y lucha contra los incidentes de polución en el mar, incluida la instalación de material que les permita hacer frente a vertidos de hidrocarburos u otras sustancias peligrosas y, por otra parte, a cooperar entre ellos de manera activa, incluidos los ámbitos de información y asistencia en la prevención y lucha contra la polución»<sup>94</sup>.

El hecho de que no exista una delimitación de aguas entre estos tres países, no ha impedido la celebración de este tipo de acuerdos ya que los Estados son conscientes de las necesidades de sus territorios, y ámbitos como la conservación del medio ambiente son completamente transversales por lo que todos se comprometen a evitar desastres naturales en la medida de sus posibilidades y con independencia de que haya o no sido delimitada la raya<sup>95</sup>.

Por otra parte, y también a título de ejemplo, el 9 de mayo de 2012<sup>96</sup>, en Oporto, el Ministro de Agricultura español, Sr. Arias Cañete, y la ministra portuguesa del mismo ramo, Sra. De Oliveira Cristas, firmaron un acuerdo ad referendum de pesca para la flota tradicional de Madeira y Canarias donde se permitía el acceso a determinadas embarcaciones a las aguas de ambos países. A los efectos de esta memoria debemos citar el artículo 9.2 que recoge «*El presente Acuerdo no afectará a las delimitaciones de espacios marítimos entre ambos Estados ni a las disposiciones mantenidas por cada una relativas a las referidas delimitaciones, en los términos de la declaración conjunta anexa al presente Acuerdo y del que forma parte integrante.*» Y dicha declaración conjunta vuelve a evitar tratar el tema de la delimitación de las aguas al establecer,

«En relación con el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa para el Ejercicio de la Actividad de la Flota Pesquera Artesanal de Canarias y de Madeira, los Gobiernos de España y Portugal consideran que ninguna de las disposiciones contenidas en el mismo deberán afectar a las delimitaciones

<sup>94</sup> GONÇALVES, M.E. (1997), *Le Portugal et le Droit de la mer, The Law of the Sea: The European Union and its Member States*, Kluwer Law International p. 443.

<sup>95</sup> La Raya / A Raia es el nombre que tradicionalmente ha recibido la frontera hispanoportuguesa, nos tomamos la licencia de aplicarlo a la frontera marítima.

<sup>96</sup> Publicado en el BOE n.º 151 de 25 de mayo de 2013.

de los espacios marítimos entre ambos Estados ni a las disposiciones mantenidas por cada una respecto de las referidas delimitaciones.»

Vemos pues como se mantiene la cuestión de la delimitación de aguas aunque ambos Estados, vecinos y socios, se den acceso a las aguas pesqueras para las flotas pesqueras, en un intento por paliar la situación causada en el sector tras la negativa del Parlamento Europeo a renovar el acuerdo de pesca con el Reino de Marruecos<sup>97</sup>, recientemente renegociado y a la espera del visto bueno de dicho Parlamento.

También es reseñable, aunque ello no implique ningún tipo de delimitación de aguas, el acuerdo existente para el reparto de las zonas de control del tráfico y de salvamento marítimo en el seno de la Organización Marítima Internacional, en el que las aguas que bordean a las Islas Salvajes quedan asignadas a la administración española a través de la Sociedad Española de Seguridad y Salvamento Marítimo dependiente del Ministerio de Fomento<sup>98</sup>.

Sea lo que fuere, la Convención de Montego Bay, al igual que el Derecho Internacional en general, obliga a las partes a solucionar las controversias a través de medios pacíficos de su elección, solución que probablemente sea la que se escoja. No obstante lo anterior, cabe destacar la posibilidad de sumisión del asunto al Tribunal Internacional de Derecho del Mar o a la Corte Internacional de Justicia de acuerdo con las declaraciones hechas por Portugal<sup>99</sup> y por España<sup>100</sup> a la hora de ratificar la Convención, para los supuestos en los que exista controversia sobre la interpretación y aplicación de la Convención.

<sup>97</sup> Declaración de la diputada en el Congreso D. Ana Oramas,

<http://www.canarias24horas.com/politica/item/10573-oramias-cc-el-acuerdo-con-madeira-es-una-v%C3%A1lvula-de-escape-para-la-flota-afectada-por-la-suspensi%C3%B3n-del-convenio-con-marruecos> (consultado el 25/06/2013).

<sup>98</sup> Véase la figura 11 donde la zona asignada a España se corresponde grosso modo con la pretensión española de la frontera marítima entre Madeira y Canarias.

<sup>99</sup> Decreto del Presidente de la República nº 67/A/97 de 14 de octubre, disponible en <http://www.legislacao.org/primeira-serie/decreto-do-presidente-da-republica-n-o-67-a-97-convencao-portugal-direito-termos-134606> (fecha de consulta 28/07/2013).

<sup>100</sup> Si bien en un principio España sólo incluyó a la Corte Internacional de Justicia cuando ratificó la Convención de Montego Bay, por Declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicada en el BOE el 17 de julio de 2013 se incluyó al Tribunal Internacional de Derecho del Mar, con entrada en vigor del nuevo texto de la declaración el 19 de julio de 2002, fecha de su depósito ante el Secretario General de Naciones Unidas. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2003/07/17/pdfs/A27843-27843.pdf> (fecha de consulta 28/07/2013).

## CONCLUSIÓN

El desarrollo de la sociedad humana, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha llevado a la aparición de una nueva revolución, la revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente la posición del hombre en el medio. En la actualidad, el hombre tiene la tecnología suficiente para colonizar prácticamente cualquier rincón del planeta y se inicia la exploración de zonas antes inalcanzables. El medio marino no ha quedado ajeno a esta transformación y cada vez son más los medios con los que el ser humano puede hacer uso de los mismos. La minería marina de diamantes ha superado ya la producción de la minería tradicional en Namibia<sup>101</sup> y las prospecciones petrolíferas se hacen cada vez más lejos de la costa y a mayor profundidad. El espacio marítimo ha pasado de ser un lugar tenebroso, fuente de leyendas, a estar fuertemente humanizado e integrado con el espacio terrestre ribereño lo que lleva a la consideración que el mar y la tierra son ahora un uno integrado para la población que vive en la zona.

Como hemos observado a lo largo de la memoria, la Convención de Montego Bay de Derecho del Mar no contiene una definición de roca y las características de cada una de ella difieren. Con el único elemento de la habitabilidad y la posibilidad de sostener una vida económica, la doctrina y también la jurisprudencia han intentado dar un contenido a esta escasa definición, existiendo posturas muy dispares.

No obstante lo anterior, parece ser aceptado por todos que la habitabilidad y la vida económica constituyen un elemento conjunto, ya que no se puede entender una isla habitada que no genere vida económica y, por otra parte, es difícil considerar isla a una roca en la que gracias al progreso técnico se pueda llevar a cabo una actividad económica aunque no se pueda residir en la misma.

Vista la situación en el contexto del Derecho Internacional Público marítimo así como las características específicas del archipiélago de las Salvajes, no

---

<sup>101</sup> <http://www.debeersgroup.com/Operations/Mining/Mining-Operations/Namdeb/De-Beers-Marine-Namibia/> (consultado el 19/06/2013).



se puede más que considerar que se trata de islotes y, por lo tanto, se les debe aplicar el artículo 121.3 de la Convención de Montego Bay sobre Derecho del Mar, excluyéndose la posibilidad de una zona económica exclusiva y plataforma continental portuguesa medida a partir de la línea de bajamar de las Salvajes. La aplicación de los criterios de equidistancia y equidad, e incluso el de las circunstancias especiales hace que la solución del caso, para ser justa, se acerque a la posición española, es decir, a una línea equidistante entre Madeira y Canarias, aun cuando las costas de esta última sean mucho más grandes que las de la primera, así como teniendo en cuenta el volumen poblacional, y una segunda línea de mar territorial alrededor del archipiélago de las Salvajes, que quedaría bajo soberanía portuguesa, ya sea como burbuja en medio de las aguas españolas o bien a través de un mecanismo, ya propuesto por España, que garantice la conexión entre la zona económica exclusiva portuguesa y su mar territorial en torno a las Salvajes. Esta última propuesta fue recogida por Esperanza Orihuela, quien considera que puede trazarse una línea equidistante con base en un trazado entre los extremos del archipiélago, a pesar de no ser Estado Archipiélago,

«Puesto que estas líneas a nadie perjudican y a todos benefician no pueden considerarse contrarias al Derecho Internacional [...] Una vez trazada la línea de equidistancia y la zona de doce millas sobre las Salvajes, se comprueba que estas líneas coinciden en la parte norte, lo que conlleva la unión de las mismas, quedando así repartida la zona económica exclusiva y la plataforma continental entre estos dos Estados, sin que haya sido necesario recurrir a la situación de las zonas de enclave que sí aparecería en el supuesto de que la línea de equidistancia se trazase desde cada una de las islas y no desde las líneas rectas trazadas entre los puntos más extremos de las islas»<sup>102</sup>.

Otras propuestas de solución del conflicto deben considerarse descartadas, como la posibilidad de un condominio similar al hispanofrancés de la Isla de los Faisanes. El diplomático Ángel Manuel Ballesteros considera que es una propuesta tardía,

«De ahí, que la propuesta, desde ámbitos españoles y en particular canarios, de llegar a un condominio hispano-portugués, con la coadministración de Canarias y Madeira, posición superadora y, por supuesto, tan reseñable como deseable, se antoja un poco tardía»<sup>103</sup>.

Es cierto que es tardía, como cita el diplomático debido a la política de hechos consumados de Portugal, pero es más cierto que es una situación poco comparable a la Isla de los Faisanes. En ese caso se trata de una isla fluvial sin ningún tipo de valor económico y estratégico en el que España y Francia comparten la sobe-

<sup>102</sup> ORIHUELA, E, «Las Islas y Archipiélagos Españoles en la Delimitación de Espacios Marinos», p. 353.

<sup>103</sup> BALLESTEROS, A. M. (2013), «Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española», Cultiva Libros SL, Madrid, p. 35.

ranía, lo que se concreta en el cuidado de la isla. En el caso de las Islas Salvajes, no sólo habría que hacer frente a una perfecta coordinación para garantizar la seguridad y conservación de la reserva natural, sino que, de ser cierta y económicamente viable la existencia de nódulos metálicos, habría que determinar cómo sería el reparto y el control de los yacimientos, su explotación y el régimen de repartición de los beneficios. Aunque sería factible hacerlo, como lo demuestra en otros ámbitos el proceso de integración europeo, no da la impresión de que por ahora haya voluntad por parte de Portugal y de España de plantear esta cuestión.

Sea lo que fuere, en materia de conservación de recursos marinos vivos la cuestión parece estar resuelta por el Derecho de la Unión Europea. A pesar de que la delimitación de las aguas es cuestión que no compete a la Unión, las reglas de la Política Pesquera Común se aplican en todo caso visto el artículo 355.1 y 349 del TFUE y el Reglamento 1954/2003 por ser Madeira y Canarias Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea<sup>104</sup>. El centro de la cuestión, como ya se avanzó, se centra en la delimitación de la plataforma continental y en la explotación de los nódulos metálicos que presuntamente se encuentran en ella.

Pese al inmovilismo de ambos Estados, que inmersos en otros asuntos de política interna y externa no parece que vayan a sentarse a negociar sobre la cuestión en un corto período de tiempo, la doctrina aboga por una resolución rápida del conflicto.

«Interesa acordar la delimitación sobre todos los espacios marítimos con España, en el continente y en los archipiélagos atlánticos, privilegiando un consenso en la delimitación del eje Salvajes-Canarias»<sup>105</sup>.

Por su parte, Lacleta Muñoz comenta:

«Es deseable que en un futuro próximo, ya entrada en vigor la Convención de 1982 en la que ambos países son contratantes, pueda llegarse a una delimitación acordada de todos sus espacios marinos. Es a todas luces lamentable que tratándose de dos países vecinos, con intereses comunes y entre los que afortunadamente existen tan sólidas relaciones no sólo de vecindad, sino también de cooperación y amistad, no se haya resuelto hasta ahora esta cuestión»<sup>106</sup>.

Suponemos, pues, que no habrá una solución a la controversia a corto plazo por no existir los medios técnicos que permitan el desarrollo y la explotación de los recursos metálicos que, presumiblemente, se encuentran en el subsuelo macaronésico. Sin embargo, sí parece conveniente que ambos Estados, inmersos

<sup>104</sup> Este párrafo fue redactado con base en una comunicación recibida del servicio de información de la Comisión de la Unión Europea Europe Direct.

<sup>105</sup> FARIA, D. L. (2002), *A Jurisdição e a Delimitação dos Zonas Marítimas em Portugal: do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na golada do Guadiana e no Mar de Timor*. Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, p. 390.

<sup>106</sup> MUÑOZ, J.M (2004), *Las fronteras de España en el Mar*, Madrid, Real Instituto Elcano, página 17, consultado en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/121/121.pdf> (14/06/2013).

ahora en la ampliación de su plataforma continental, decidan ponerse de acuerdo para lograr la delimitación de las aguas entre ellos. El mar, que cada vez es más utilizado y utilizable debe entenderse como una parte más del territorio del Estado y, por lo tanto, las fronteras del Estado deben estar convenientemente delimitadas para evitar que pequeñas controversias terminen por convertirse en verdaderos conflictos una vez que pueda ser utilizada la riqueza mineral del lecho y subsuelo marino.

## BIBLIOGRAFÍA

BALLESTEROS, A. M. (2013), «*Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española*», Cultiva Libros SL, Madrid.

BRITO GONÇALVES, J «*Direitos Brasileiros de Zona Econômica Exclusiva e de Plataforma Continental em Torno do Arquipélago de São Pedro e São Paulo*».

CARVALHO COELHO CANDIDO, A.M, A Convenção de Montego Bay e Portugal-Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira, *Boletim Ensino*, Investigação n.º 12.

CARVALHO, L, LEITÃO, N, A Noção «estratégica» das Ilhas Selvagens.

CHARNEY, J.I, (1999), Note and Comment: Rocks That Cannot Sustain Human Habitation, *93 American Journal of International Law*.

DIEZ DE VELASCO, M (2009), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos.

DUBNER, B H (1995), *The Spratly «Rocks» Dispute-A «Rockapelago» Defies Norms of International Law*, 9 Temple ICLJ.

FARIA, D. L., *A Jurisdição e a Delimitação dos Zonas Marítimas em Portugal: do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na golada do Guadiana e no Mar de Timor*. Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

FERNANDES, V. (1940), *O Manuscrito «Valentim Fernandes»*, Lisboa, Academia Portuguesa da História.

FERNANDEZ PALACIOS, J.M y otros (2011), A Reconstruction of Palaeo-Macaronesia, *Journal of Biogeography*.

FRUTUOSO, G. (1968), *Livro Segundo das Saudades da Terra* (introdução e notas de João Oliveira Rodrigues), Ponta Delgada, Instituto Cultural da Ponta Delgada.

GIDEL, G (1934), Vol. III *Le droit international public de la mer* (la mer territoriale et la zone contigüe).

GJETNES, M. (2010), *The Legal Regime of Islands in the South China Sea*, Departamento de Derecho Internacional y Público, Universidad de Oslo.

GOMES, D. (1888-89), *As relações do Descobrimento da Guiné e das ilhas dos Açores, Madeira e Cabo Verde, Lisboa*, (s.n.), traducción al portugués de Gabriel Pereira.

GONÇALVES, M. E. (1997), *Le Portugal et le Droit de la mer*, The Law of the Sea: The European Union and its Member States, Kluwer Law International.

83GONÇALVES, M.E. (1996), *Les Nouvelles Frontières de la Mer Portugaise. Droit de la Mer et Politique Maritime au Portugal*, Melanges offerts à Jorge Campinos, Presses Universitaires de France, París.

HAFETZ, J L (2000), *Fostering Protection of the Marine Environment and Economic Development: Article 121(3) of the Third Law of the Sea Convention*, 15 American University ILR.

JOHNSON, D.H.N. (1951), «Artificial Islands», *International Law Quarterly*.

KOLB, R (1994), «L'Interprétation de l'Article 121 paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la Mer: Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre», París, *Annuaire Français de Droit International*.

LACLETA MUÑOZ, J. M. (1999), «Los espacios marítimos y las aguas españolas», Ceuta, compendio publicado en la XVII semana de estudios del mar.

LACLETA MUÑOZ, J.M. (2003), *Fronteras en el Mar: Política, derecho y equidad en la delimitación de los espacios marinos*, Madrid, Real Instituto Elcano.

LEANZA, U. (1993), The delimitation of the continental Shelf of the Mediterranean Sea. *International Journal of Marine and Coastal Law*.

MARTINS SOUSA, E.D, PUTZER, D., «Rastros de gentes nas Selvagens estudo preliminar das cerâmicas das épocas moderna e contemporânea».

MUÑOZ, J.M (2004), *Las fronteras de España en el Mar*, Madrid, Real Instituto Elcano.

O'KEEFE, R, *Palm-fringed Benefits: Island Dependencies in the New Law of the Sea*.

ORIHUELA, E, «Las Islas y Archipiélagos Españoles en la Delimitación de Espacios Marinos».

ROCHA, R. (2010), Reserva Natural das Ilhas Selvagens.

RIOS PEREZ, V. (2005) *¿Islas o Archipiélago? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del Mar de Canarias*, Grupo Parlamentario de Senadores de Colación Canaria (VII y VIII legislatura).

SONG, Y. H. (2010), *The Application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the Selected Geographical Features Situated in the Pacific Ocean*, Oxford University Press.

SYMMONS, Clive (1979), *The Maritime Zones of Islands in International Law*, La Haya.

VAN DYCKE, J, BENNETT D (1993), Islands and the Delimitation of Ocean Space in the South China Sea, *Ocean Yearbook*, Volume 10.

VERDUZCO, A- *Métodos de delimitación en Derecho del mar y el problema de las islas*.

WACHIRAWORAKAM, T (2000), *Les rochers et le droit de la mer*, Université de Paris I.

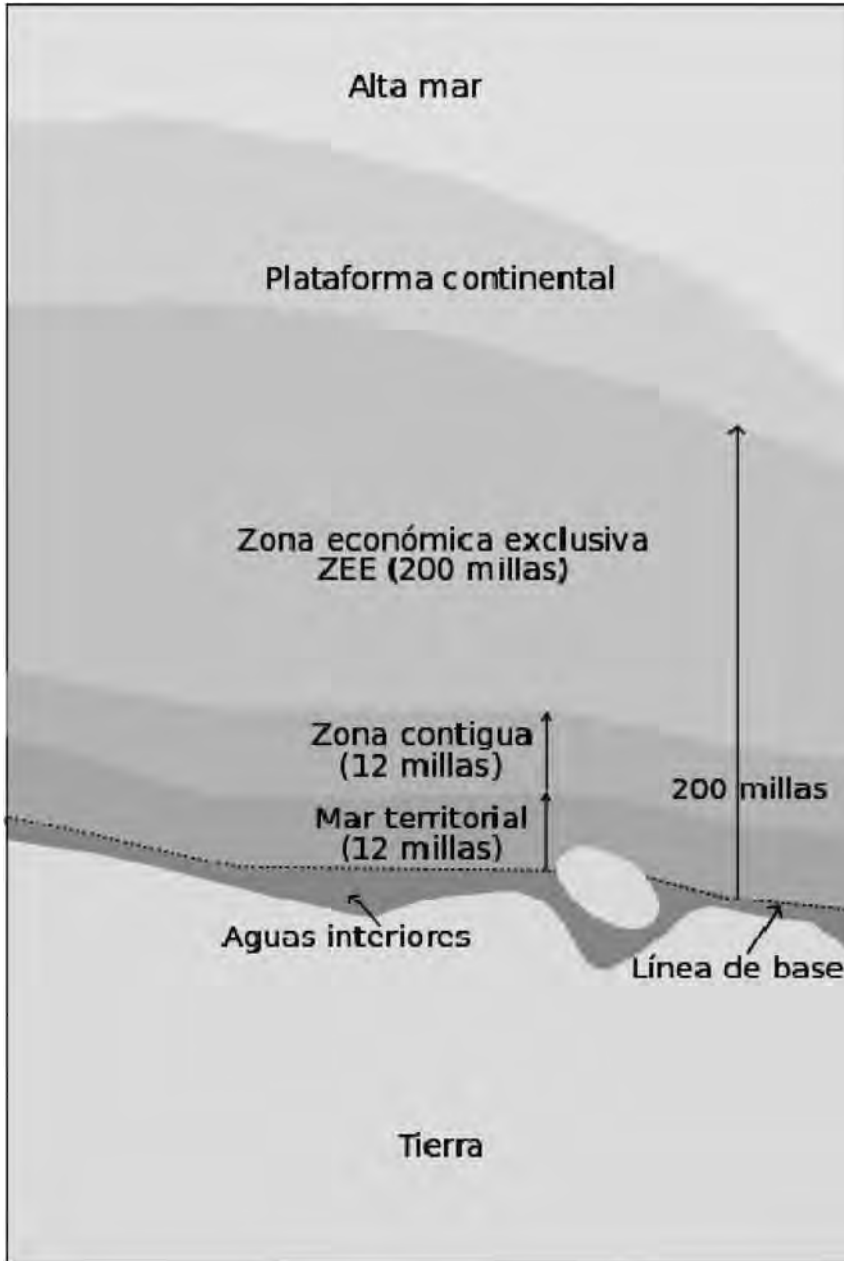


Figura 3<sup>107</sup>

<sup>107</sup> <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Zonmar-es.svg>.

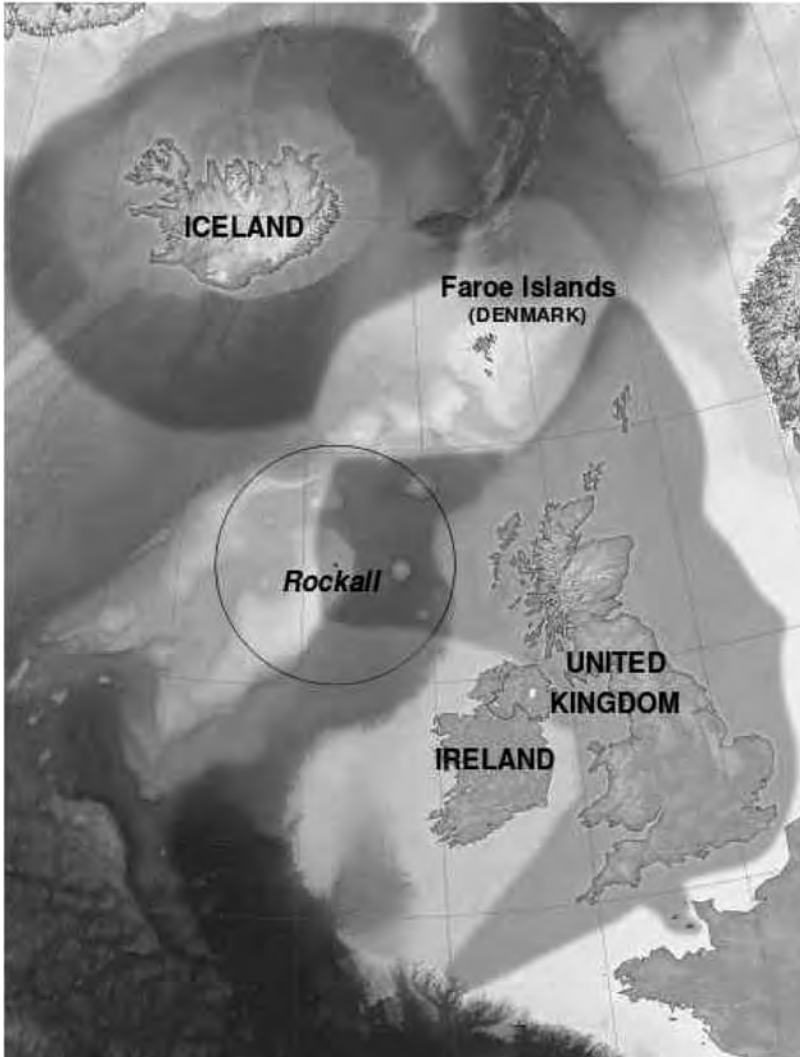


Figura 4<sup>108</sup>, plataforma continental de Reino Unido sin tener en cuenta Rockall.

<sup>108</sup> [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rockall\\_EEZ\\_map-en.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rockall_EEZ_map-en.svg) (consultado el 13/06/2013).



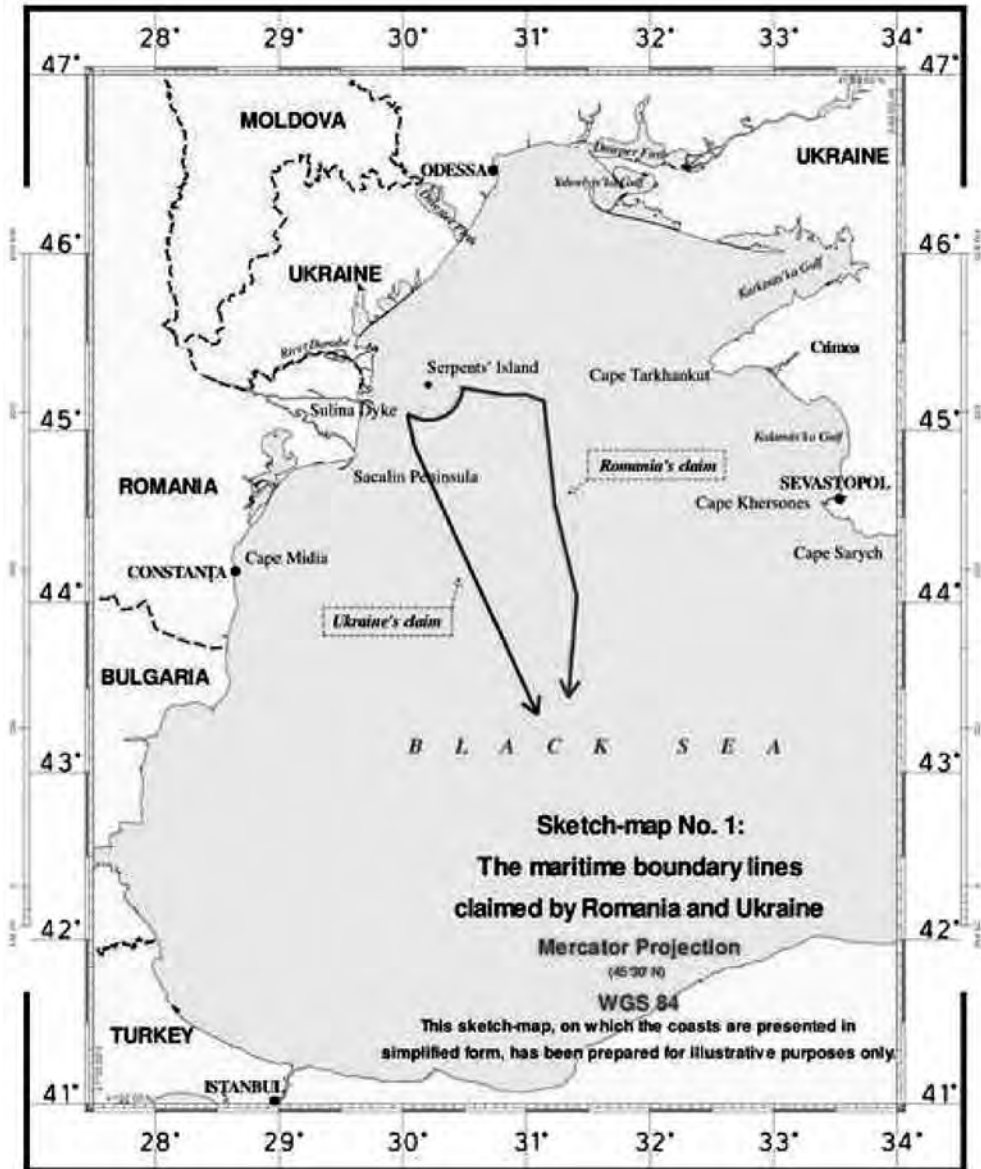


Figura 5<sup>109</sup>, en rojo la reclamación de Rumanía, en azul la reclamación de Ucrania.

<sup>109</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Claims.png> (consultado el 13/07/2013).

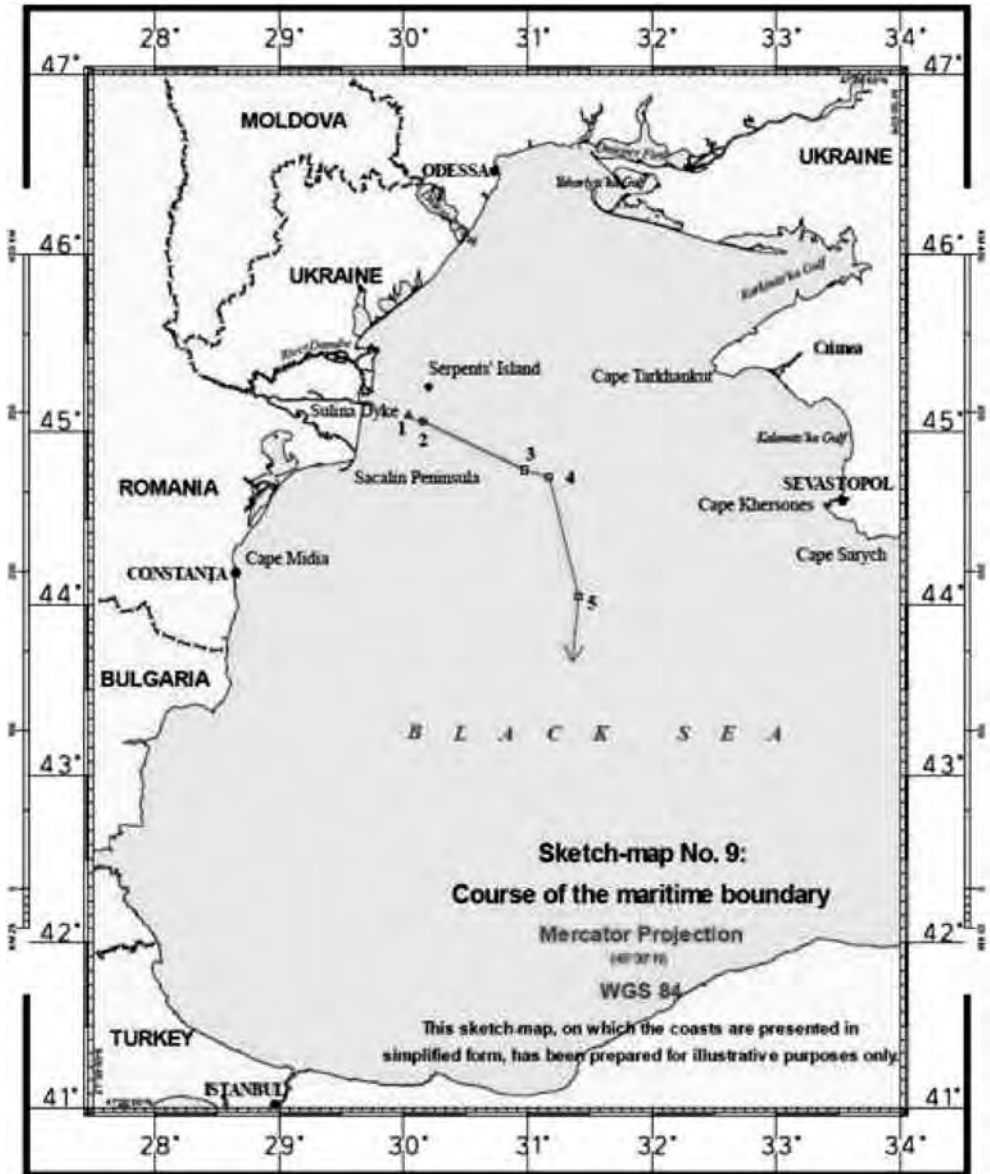


Figura 6<sup>110</sup>

<sup>110</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Resolve.png> (consultado el 13/07/2013).



Figura 7<sup>111</sup>, nótese el tamaño de la ZEE de este islote en comparación con el hexágono.

<sup>111</sup> <http://www.google.es/imgres?um=1&safe=active&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es-ES:official&hl=en&biw=1440&bih=734&tbn=isch&tbnid=23Huu5mrraEGM:&imgrefurl=http://fronterasblog.wordpress.com/2011/12/13/la-tragedia-de-clipperton/&docid=cDk0dfpvGfam1M&imgurl=http://fronterasblog.files.wordpress.com/2011/12/clipperton2.gif&w=790&h=560&ei=BDPDUaLnD4bYPN6EgbAO&zoom=1&ved=1t:3588,r:0,s:0,i:82&iact=rc&page=1&tbnh=187&tbnw=264&start=0&ndsp=17&tx=102&ty=111>

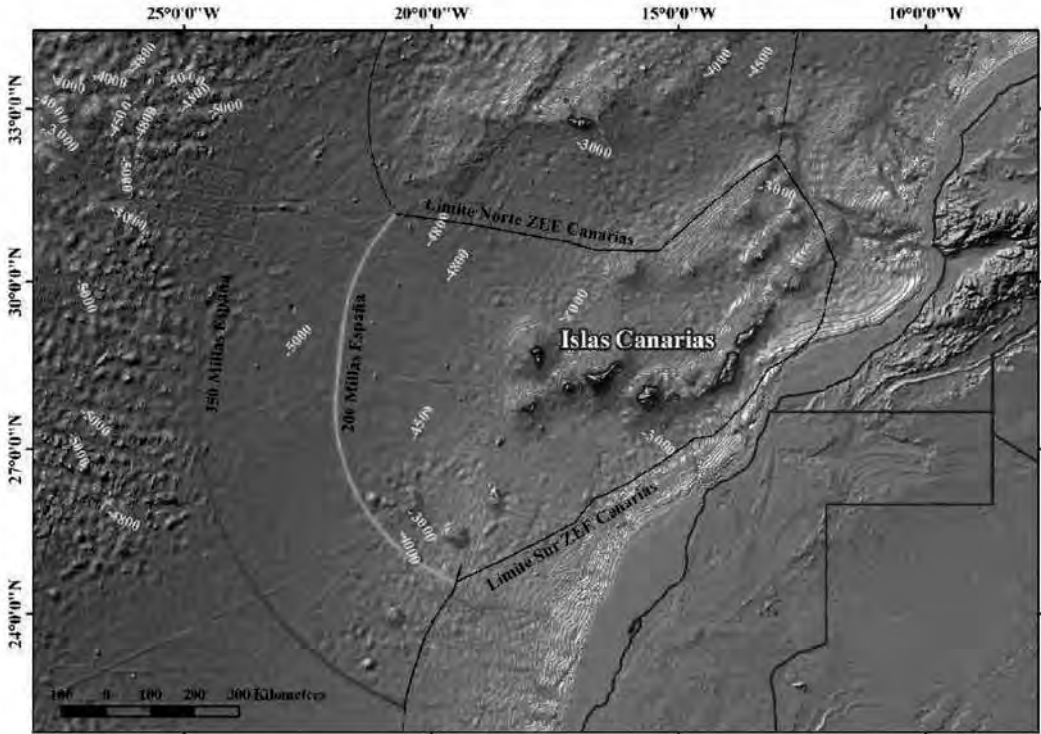


Figura 8<sup>112</sup>

<sup>112</sup> [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/preliminary/esp\\_can\\_2009\\_preliminaryinfo.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/esp_can_2009_preliminaryinfo.pdf).

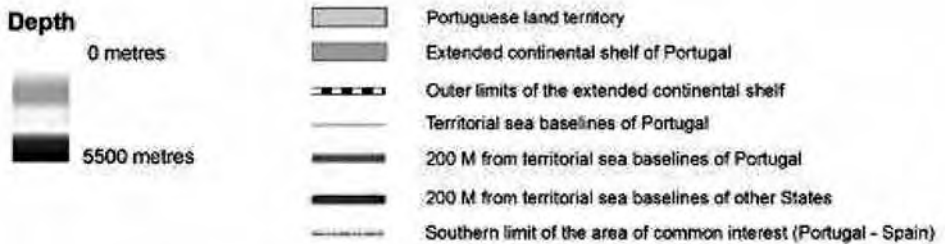
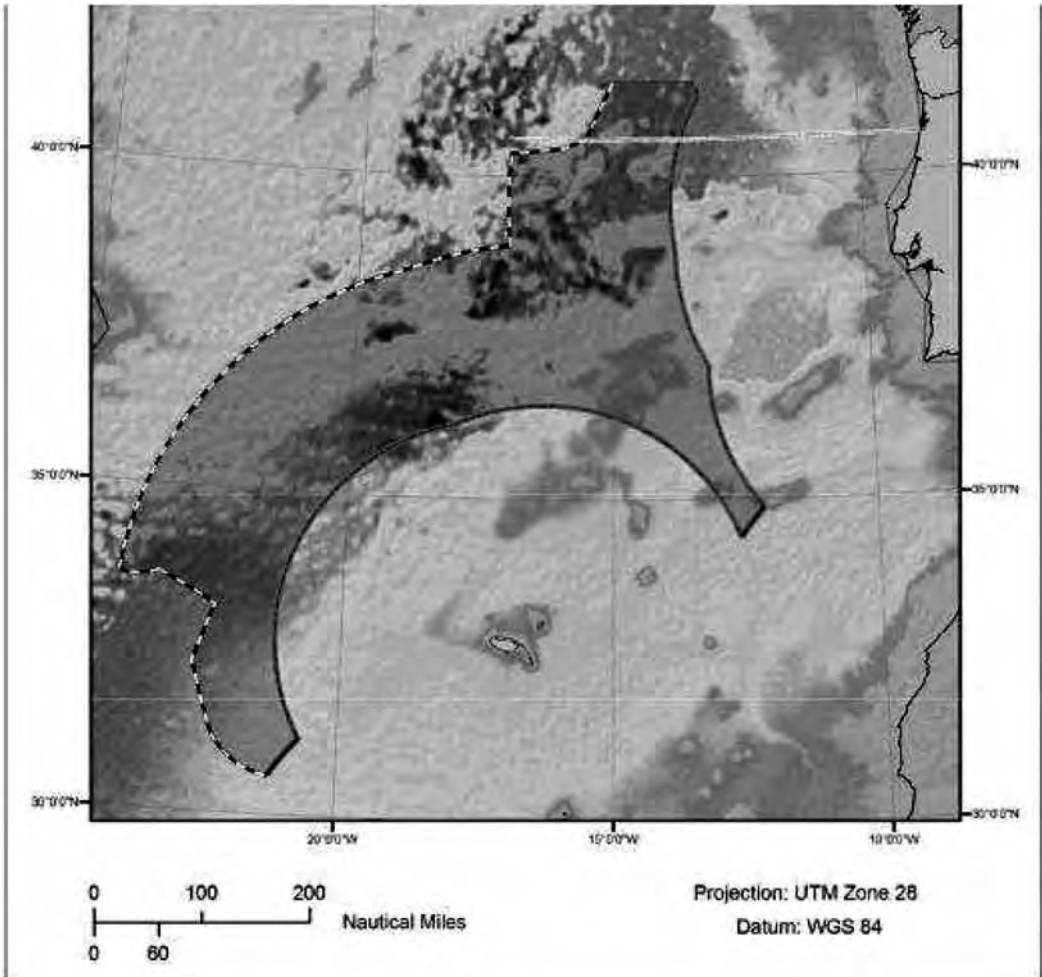


Figura 9<sup>113</sup>

<sup>113</sup> [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/prt44\\_09/prt2009executivesummary.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2009executivesummary.pdf) (consultado el 13/07/2013).

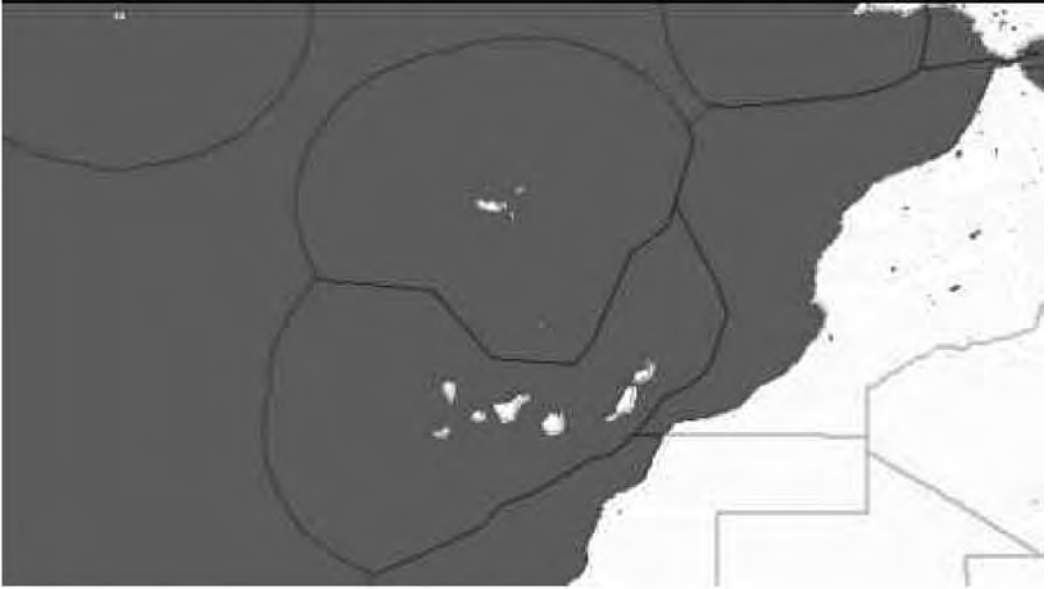


Figura 10<sup>114</sup>

<sup>114</sup> <http://fronterasblog.wordpress.com/2010/07/26/las-islas-salvajes-la-disputa-mas-larga/> (consultado el 18/06/2013).

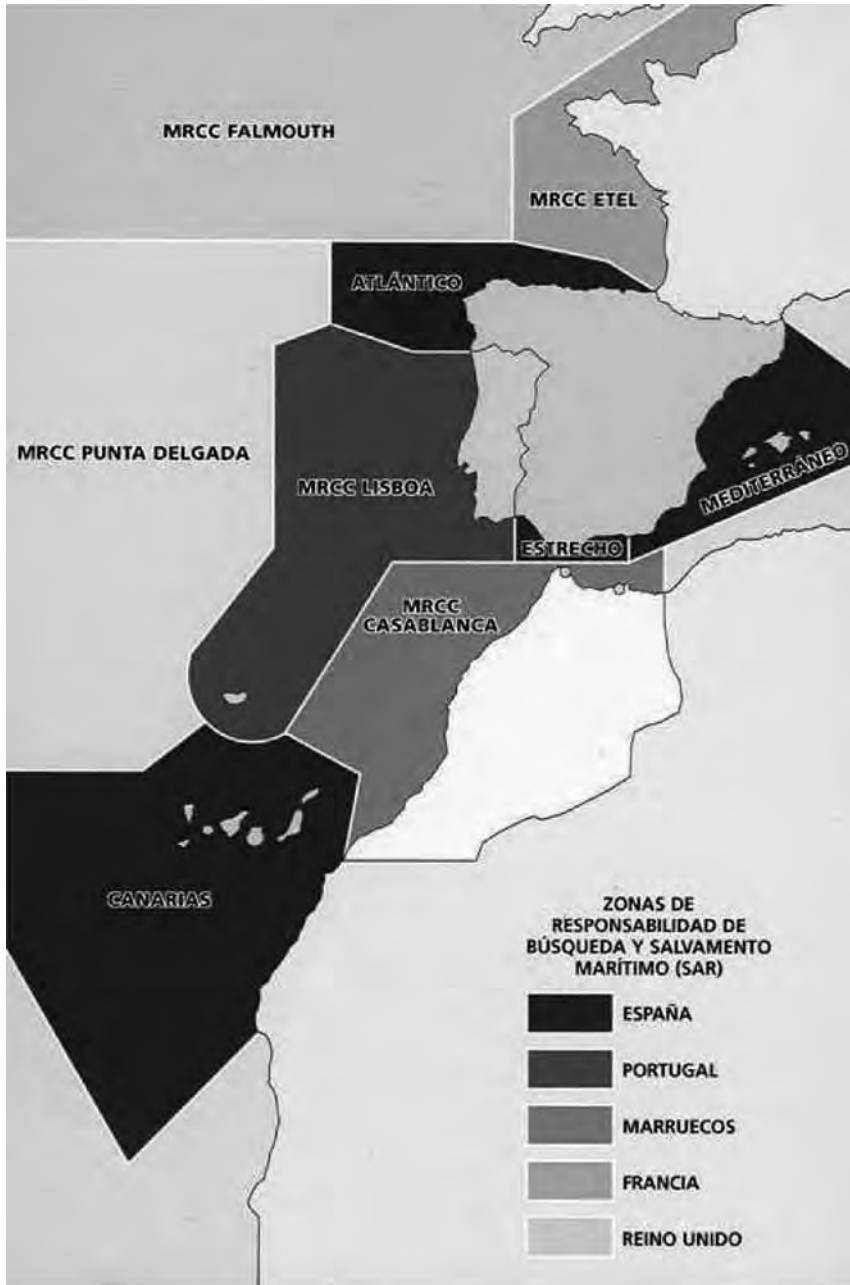


Figura 11<sup>115</sup>

<sup>115</sup> <http://www.surcando.com/?q=enciclopedia-nautica/zonas-s-r> (consultado el 13/07/2013).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**CIUDADANOS SÚBDITOS:  
NACIONALIDAD, POBLACIÓN Y ESTADO  
EN LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO PÉRSICO**

LEILA CHUKAIR INSA





*[Aquí] la ciudadanía es como una especie de club: cuando ya tienen suficientes miembros, te dicen: “Oye, se acabó, cerramos la puerta”.*

Talal O.,  
miembro de la comunidad apátrida residente en Kuwait.



## RESUMEN

La presente memoria de investigación pretende analizar diversos aspectos relacionados con la nacionalidad en las monarquías del Golfo Pérsico con el objetivo de descubrir qué modelo de ciudadanía se ha impuesto en estos jóvenes Estados y cómo se interrelaciona ese modelo con sus sistemas políticos. Nuestra intención es, en definitiva, averiguar qué relación existe en estos seis países entre el Estado y la población y cuál es la naturaleza de esa relación.

En este sentido, si bien en este trabajo hemos dedicado especial atención a la nacionalidad, también abordamos el trato que estos países brindan a la población no nacional, formada por apátridas y, sobre todo, por extranjeros. Y es que los no ciudadanos no sólo representan la mayor parte de la población residente en el Golfo, sino que las políticas que han adoptado al respecto estos regímenes tienen también mucho que ver con la peculiar forma de ciudadanía que rige en ellos.

Para llevar a cabo tal propósito hemos estudiado el contexto histórico-político de estos seis países, a fin de establecer las circunstancias que han llevado a la adopción de unas determinadas leyes de nacionalidad, que analizaremos, y a la práctica de una determinada forma de ciudadanía, cuyos rasgos también definiremos. Asimismo, incluimos en esta memoria algunos de los fenómenos más característicos de la región que tienen que ver con la población y la ciudadanía.

Así, hemos dedicado una parte del trabajo al estudio de lo que hemos llamado “ciudadanos de segunda”, es decir aquellos sectores que, aun ostentando la nacionalidad de uno de estos países, poseen un estatus jurídico inferior al de otros ciudadanos. Nos referiremos, por tanto, a la posición de la mujer en el Golfo, con especial dedicación a la discriminación que padece en la legislación sobre nacionalidad, y a la situación de las minorías, centrandó nuestro análisis en las comunidades chiíes de Arabia Saudí y Bahreín. De igual modo, en la última parte de la memoria abordamos la condición de los no nacionales y nos ocupamos del fenómeno de los *bidún* (apátridas) en el Golfo, así como de la política inmigratoria y el trato a los inmigrantes.

Tras el análisis de todos estos fenómenos, descubriremos que la ciudadanía en el Golfo reproduce los mismos esquemas autoritarios que se observan en los sistemas políticos de estas monarquías, de tal forma que su particular modelo de ciudadanía se aleja en gran medida del modelo de ciudadanía democrática que impera en los sistemas liberales. Frente a la concepción aperturista, igualitaria y universal que de ella tienen los países democráticos, descubriremos que la ciudadanía en el Golfo es altamente restrictiva, que apenas reconoce derechos civiles y políticos para sus beneficiarios, que establece distintas categorías de ciudadanos y que es modulada por las élites gobernantes en función de cálculos políticos. Descubriremos que, en suma, la población nacional de las monarquías del Golfo es más súbdita que ciudadana<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta memoria de investigación se concluyó en octubre de 2013.

## INTRODUCCIÓN

Las monarquías del Golfo Pérsico constituyen un fenómeno excepcional en muchos sentidos. No solo se trata del mayor reducto de autoritarismo de la región, con unos regímenes en los que la representación democrática y la participación política es muy limitada cuando no inexistente, sino que gracias a unas extraordinarias reservas de hidrocarburos estos países han constituido un tipo propio de Estado, el llamado Estado rentista, cuyas implicaciones no son sólo económicas, sino también políticas, sociales y culturales.

En pocas décadas, estos seis países, cuya población original era en buena medida nómada, se han convertido en economías potentísimas, con unas rentas per cápita que se sitúan entre las más altas del mundo. El rápido desarrollo de estos Estados noveles ha corrido paralelo al *boom* demográfico que han experimentado, con una población que ha pasado de 7,4 millones en 1970 a 43,4 millones en 2010, gracias sobre todo al ingente volumen de inmigrantes que han recibido, los cuales constituyen el 56% del total de habitantes. Por otro lado, su posición geoestratégica y sus reservas petrolíferas han hecho de la política exterior de los Estados del Golfo una ecuación incoherente: firmes aliadas de Estados Unidos, estas monarquías árabes, en especial Arabia Saudí, son también las principales valedoras del wahabismo, una rama radical del islam cuyo discurso es marcadamente antioccidental.

La excepcionalidad que presentan los países del Golfo en todos estos ámbitos se traslada también al campo de la nacionalidad y la ciudadanía, cuya conceptualización y práctica resultan también sumamente peculiares. En esta memoria de investigación pretendemos analizar cómo se han modelado los conceptos de nacionalidad y ciudadanía en unos Estados que, en su mayoría, cuentan con menos de un siglo de historia y cuya población, mucha de ella nómada, apenas estaba familiarizada con estos constructos propios de la modernidad y de los Estados-nación consolidados. Nuestro objetivo es pues averiguar cuáles son las características que definen la ciudadanía en la región, para lo que resulta imprescindible

analizar diversos fenómenos típicos del Golfo que están estrechamente ligados a la nacionalidad.

Así, en esta memoria analizaremos también el estatus de la mujer en estos países, así como la discriminación a la que es sometida en las leyes de nacionalidad; la situación de las minorías, con especial énfasis en la comunidad chií; la población apátrida de la zona, que es especialmente numerosa en Kuwait, y, por último, el fenómeno de la inmigración.

El estudio de la nacionalidad reviste especial importancia en las ciencias políticas, ya que no se trata solo de un elemento básico de la única forma de organización político-territorial que existe en la actualidad, el Estado-nación, sino que es la llave para el disfrute de los derechos civiles, políticos y sociales que van aparejados a la ciudadanía. Los ensayos sobre ciudadanía están hoy a la orden del día, debido en gran medida al efecto que la globalización ha ejercido sobre el concepto de nacionalidad y a la progresiva erosión a la que se ve sometido el Estado-nación como consecuencia de flujos supraestatales de toda índole. Paradójicamente, es también a causa de la globalización que asistimos a una revalorización de la nacionalidad que se manifiesta tanto en el terreno cultural, con una renovada preocupación por la identidad nacional, como en el político, con un auge de los nacionalismos intraestatales.

Pero este enfoque posmoderno puede aplicarse solo parcialmente al Golfo, ya que, si bien los seis países que aquí estudiamos se hallan plenamente inmersos en el proceso globalizador (como evidencia la abrumadora presencia de inmigrantes en la región), no es menos cierto que ni la construcción de estos Estados-nación ni su modernización se hallan plenamente completadas, como veremos. Así pues, el estudio de la nacionalidad en el Golfo revela importantes diferencias con respecto a las tendencias que presentan los países liberales en este campo. De hecho, y esta es nuestra hipótesis de partida, las características políticas de estos regímenes autoritarios se traducen en un modelo concreto de ciudadanía que nada tiene de democrático, puesto que esta no es percibida como un derecho de la población, sino como una concesión de los monarcas a sus súbditos.

En este sentido, nos alineamos con los postulados de Butenschon, quien destaca la importancia del estudio de la ciudadanía en relación a “la distribución de poder y a la naturaleza de las instituciones políticas de un país” y a “cómo los principios fundacionales de un Estado se manifiestan ampliamente en determinados patrones de las políticas sobre ciudadanía”<sup>2</sup>. Se trata, en definitiva, de descubrir cómo una determinada práctica de la ciudadanía puede revelar aspectos importantes sobre las relaciones de poder entre el Estado y su población.

<sup>2</sup> BUTENSCHON, N. A. (2000). “State, Power, and Citizenship in the Middle East. A Theoretical Introduction”, en BUTENSCHON, N. A. et al. (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*. Nueva York, Syracuse University Press, p. 5.

Los ensayos sobre la organización política de los países del Golfo son muy abundantes, como también lo son los estudios sobre el fenómeno migratorio en la región, entre los que sobresale la obra de Kapiszewsky. Sin embargo, la literatura académica sobre el Golfo presenta un reseñable vacío en lo que al análisis de la nacionalidad y los fenómenos relacionados con ella se refiere. En este campo, cabe destacar los trabajos de Longva, quien ha estudiado en profundidad la historia de Kuwait y todos los aspectos relacionados con la población, la nacionalidad y la forma de Estado de este país. En este sentido, el capítulo que esta autora dedica a la ciudadanía en el Golfo, centrado sobre todo en el caso kuwaití, en la obra *Citizenship and the State in the Middle East* es de referencia obligada en cualquier estudio que se precie sobre la nacionalidad en esta región. De igual modo, existen también numerosos trabajos que se ocupan de la discriminación de la mujer en este campo, destacando especialmente los de Joseph y Altorki. Pero tanto en un caso como en otro la nacionalidad no se aborda de forma holística, sino que es estudiada desde un solo ángulo, ya sea geográfico (Kuwait) o temático (los estudios de género).

Ante esta situación, hemos creído oportuno realizar una memoria de investigación que nos permita integrar diversos fenómenos sobre los que existe una extensa bibliografía y abordarlos desde una única perspectiva. Así, trataremos de demostrar nuestra hipótesis a partir del análisis de diversas particularidades poblacionales que se dan en la región y que a nuestro juicio no son más que la expresión de una concepción restrictiva, jerárquica e instrumentalizada de la ciudadanía, fruto del autoritarismo que define a estos regímenes. Para ello, hemos organizado el texto de la siguiente manera:

En el primer apartado tratamos de establecer cuáles son las características que determinan el modelo de ciudadanía del Golfo. Ello exige en primer lugar definir el contexto histórico y político, centrándonos en los episodios que han marcado el devenir de estos países y que han tenido una especial incidencia en el campo de la nacionalidad, como su fundación como Estados-nación, el descubrimiento del petróleo o la Guerra del Golfo de 1991. A continuación, analizamos la legislación en materia de nacionalidad de los seis países, no de manera exhaustiva, puesto que tal empresa requeriría una memoria entera, sino de manera general para destacar los atributos que consideramos más peculiares. Por último, tratamos de ofrecer una definición de la ciudadanía en el Golfo a partir de tres características que creemos esenciales: su carácter restrictivo, jerárquico e instrumental.

En el segundo apartado nos centramos en lo que hemos definido como “ciudadanos de segunda”, es decir aquellos sectores de la población que, si bien son considerados nacionales, sufren algún tipo de discriminación con respecto a sus compatriotas. Ese es el caso de las mujeres, cuyo trato es inferior al del hombre en casi todos los ámbitos, también en lo que a nacionalidad se refiere, y el de las



minorías, de cuya marginación y exclusión la comunidad chií de Arabia Saudí y Kuwait es el mejor exponente.

Por último, la tercera parte de la memoria se encarga de analizar el estatus de la población no nacional: los apátridas, que son especialmente numerosos en Kuwait, y los inmigrantes, que constituyen la mayoría poblacional del Golfo. La situación de ambos colectivos se caracteriza por la segregación a la que son sometidos y por la violación de sus derechos más fundamentales.

En cuanto a la metodología, hemos realizado una recopilación exhaustiva de la bibliografía académica existente al respecto en revistas científicas, ensayos colectivos y *think tanks*. Asimismo, hemos consultado diversos informes publicados por fundaciones y organizaciones humanitarias entorno a la situación de determinados colectivos. De igual modo, hemos realizado un vaciado de prensa local e internacional para conocer los acontecimientos más recientes relacionados con alguno de los temas que tratamos en esta memoria, y hemos consultado algunos datos relevantes publicados por las autoridades estadísticas nacionales. Por último, hemos revisado y analizado también las leyes de nacionalidad de los seis países.

Finalmente nos gustaría hacer algunas aclaraciones sobre el contenido y la terminología de esta memoria. En primer lugar, queremos precisar que, si bien hacemos referencia a la legislación, este no es en absoluto un análisis jurídico sobre la nacionalidad en el Golfo, sino que nuestro enfoque es sobre todo de tipo sociológico. Al respecto, conviene también hacer una precisión sobre la terminología utilizada, que debe interpretarse de forma amplia y no de manera estrictamente jurídica. En este sentido, los términos nacionalidad y ciudadanía han sido empleados en muchos casos como sinónimos, aunque con algún matiz diferenciador; así pues, cuando en la memoria nos referimos a la ciudadanía no sólo lo hacemos en referencia al “conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación”, como recoge la RAE, sino que lo hacemos en el sentido anglosajón del término *citizenship*, es decir, como la condición o el estatus de un ciudadano, con sus derechos y deberes. Es por ello que aquí los vocablos ciudadanía y nacionalidad son en muchos casos equiparables (de hecho, la palabra *citizenship* puede traducirse al español como ciudadanía o como nacionalidad), si bien solemos restringir el término nacionalidad al reconocimiento de una persona como integrante de un Estado, mientras que al término ciudadanía le hemos dado un sentido más amplio, incluyendo los derechos y deberes que emanan de la nacionalidad.

Por último, queremos precisar que hemos limitado geográficamente nuestro estudio a los seis Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (en adelante CCG), que incluye a Arabia Saudí, Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (en adelante EAU), ya que sus similitudes políticas, económicas, sociales e institucionales nos permiten realizar un análisis conjunto de la región. Así, cuando en este trabajo nos referimos de manera genérica

al Golfo, nos estamos refiriendo exclusivamente a estas seis monarquías, a no ser que explícitamente se indique lo contrario. Creemos conveniente hacer esta precisión ya que a menudo se incluye en el Golfo Pérsico a Irak e Irán, países que no forman parte de este estudio, como tampoco lo hace Yemen, Estado que en ocasiones se estudia juntamente con los países del CCG por hallarse también situado en la Península Arábiga.



# 1. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA EN EL GOLFO

## 1.1. El contexto histórico-político

El estudio de la nacionalidad y la ciudadanía de un Estado, en tanto que instituciones sobre las que éste tiene casi plena autonomía y que determinan quiénes configuran su población (uno de sus tres elementos constitutivos), exige también un análisis previo de las peculiaridades históricas, políticas y sociales de tal Estado. La cuestión adquiere aún mayor relevancia en el caso de los países del CCG, ya que su juventud como Estados independientes implica la existencia de una concepción de la ciudadanía igualmente joven, en la que esos condicionantes de carácter histórico, político o social juegan un papel todavía más determinante que en Estados de mayor recorrido histórico. En las páginas que siguen pretendemos ofrecer un breve repaso a los acontecimientos que han marcado el devenir de estos seis países y que de alguna manera han influido en las leyes sobre nacionalidad y extranjería que hoy rigen en ellos, así como en el estatus del que en la actualidad disponen los ciudadanos del Golfo. Así pues, este subapartado no busca ser un resumen de la historia reciente de la región, puesto que muchos episodios importantes de ella se han omitido, sino un repaso de determinados acontecimientos y realidades que, a nuestro juicio, resultan imprescindibles para comprender la concepción y práctica de la ciudadanía en el Golfo.

### 1.1.1. Estados sin nación

Pese a constituir la única forma de organización político-territorial existente en la actualidad, el Estado-nación es un fenómeno bastante reciente en gran parte del mundo. Su generalización no se produjo hasta bien entrado el siglo XX, tras los procesos de descolonización que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial, y su implantación en los territorios coloniales no se hizo sino con un enorme grado de artificialidad. Tanto que incluso el propio concepto de Estado-nación en estos casos ha quedado en buena medida vacío de sentido. En efecto, los Estados

surgidos de la descolonización, lejos de ser la representación política de una única comunidad étnico-cultural, albergan en su seno múltiples colectividades sin una identificación común. Son Estados sin nación, uno de cuyos principales propósitos en el momento de su fundación fue precisamente el de *construir* una identidad nacional que legitime su existencia. Ese ha sido el caso de los países del Golfo.

Caídos bajo la influencia otomana a lo largo de distintas épocas, los actuales países del CCG firmaron distintos acuerdos con Gran Bretaña ya a finales del siglo XIX para librarse de la dominación turca, que se encontraba en plena decadencia. Así, los ingleses establecieron sucesivos protectorados en la región, de los que sólo quedaría excluida Arabia Saudí, que se estableció como Estado soberano en 1932 tras la unificación de los reinos de Nejd y Hiyaz. El mandato británico se extendería hasta 1971, fecha en la que el resto de Estados del Golfo fueron declarados independientes, con excepción de Kuwait cuya independencia se produjo en 1961. Se trata pues de Estados de muy reciente formación, la mayoría de los cuales apenas cuenta con 40 años de existencia. Esta juventud, sumada al hecho de que, a diferencia de lo ocurrido en otros lugares del mundo árabe, no hubo en la región una auténtica lucha por la autodeterminación<sup>3</sup>, explica que en el Golfo la identidad nacional sea todavía “una noción difusa y contestada”<sup>4</sup>.

Muchos autores consideran además que en estos países convergen dos fenómenos que dificultan todavía más la construcción de una identidad nacional puesto que representan formas muy arraigadas de identificación no estatal: el tribalismo y el peso de la religión. Pese a que ambos factores ocupan un lugar importante en las conciencias de los ciudadanos del Golfo y en la propia configuración del sistema político de estos países, creemos conveniente suavizar la excesiva centralidad que a menudo se les atribuye. En este punto resulta muy clarificadora la visión de Ménoret<sup>5</sup>, cuyas conclusiones, si bien se centran en Arabia Saudí, son extrapolables a toda la zona. El autor critica la imagen deformada que se tiene en el exterior de los saudís, en virtud de la cual estos “son percibidos como *beduinos*; religiosamente como *musulmanes integristas*, y económica y socialmente, como *nuevos ricos*”<sup>6</sup>. Resulta particularmente estimable su desmitificación del origen beduino de Arabia Saudí, que permite rechazar la idea de que en el Golfo, al no existir una tradición urbana, el concepto de ciudadano sea muy difícil de asimilar. Como muy bien apunta, “la civilización urbana en

<sup>3</sup> PARTRICK, N. (2009). “Nationalism in the Gulf States” (working paper, n. 5). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, p. 2 [Disponible en Internet: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/NeilPartrick.pdf>] [Consulta: 25/06/2013]

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>5</sup> MÉNORET, P. (2004). Arabia Saudí. El reino de las ficciones. Barcelona, Edicions Bellaterra.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 39.

Arabia se remonta hasta la Antigüedad y constituye un elemento estructurador de la identidad saudí<sup>7</sup>. En este sentido, cabe recordar que en toda la península han existido históricamente diversos asentamientos urbanos dedicados a, entre otras actividades, la extracción de perlas y el comercio, en los que se desarrolló una clase mercante que guarda no pocos paralelismos con la burguesía europea.

Con esta aclaración pretendemos deshacernos de explicaciones esencialistas sobre la falta de democracia y de una ciudadanía plena en el Golfo, las cuales responden más a una visión romántica de Arabia que a la realidad y arrojan poca luz sobre los motivos verdaderos de tales carencias, que tienen más que ver con las condiciones históricas en las que se formaron estos Estados y, sobre todo, con el modelo político y económico que han desarrollado.

Paradójicamente, y a pesar del esfuerzo realizado en los países del Golfo por dismantelar el nomadismo aún existente en el momento de su constitución, los Gobiernos de la región se han esforzado de igual manera en promocionar la identidad tribal y beduina como pilar central de la identidad nacional. Ello se hace evidente en el énfasis que se otorga al estilo de vida nómada en los museos, exhibiciones y citas culturales que tienen lugar en la región.

Más allá de la manipulación histórica que este hecho supone en el plano cultural, la elección de una única tradición como columna vertebral de la identidad nacional en detrimento de otras tradiciones que son ignoradas resulta significativa aquí por dos motivos: por un lado, porque influye en legitimidad de las clases dirigentes, ya que, como apunta Partrick “el énfasis en un pasado cultural beduino a pesar de que los nacionales pertenecen de forma abrumadora a las comunidades sedentarias es interesante dada la importancia de las alianzas tribales, que siguen siendo un importante rasgo de la autoridad de los gobernantes locales”<sup>8</sup>; por otro, porque implica la marginación política y económica de las comunidades minoritarias.

Junto con el componente identitario, la formación de los Estados del CCG es determinante también en el plano político. En su análisis sobre la construcción de los Estados-nación en el mundo árabe, Fauzi se refiere al término acuñado por Robert Jackson “cuasi-Estado”<sup>9</sup>, con el que denomina a los Estados nacidos de la descolonización. A ellos se les atribuye únicamente una soberanía negativa, en tanto que, si bien son soberanos en el sentido estrictamente legal, están desprovistos de soberanía positiva, entendida como la capacidad para proteger los derechos de sus ciudadanos y promover el desarrollo económico y el bienestar social de la población. Aunque se trata, sin duda, de una explicación válida para la mayoría de países árabes —donde imperan sistemas autoritarios y economías

<sup>7</sup> *Íbid*, p.48.

<sup>8</sup> Partrick, *op. cit.*, p. 17.

<sup>9</sup> ABDUL HAMID, A. F. (1999). “The Making of Nation-states in the Arab World: the Roles of Oil, Islam and Arab Nationalism”. *Jurnal IKIM*, n.º 2, vol. 7, p. 22.

subdesarrolladas—, en el caso de los Estados del Golfo, cabría matizarla. Y es que a pesar de que los países de la región se hallan muy lejos de los estándares democráticos deseables, su particular economía ha permitido desarrollar un extensísimo Estado del Bienestar, al que nos referiremos más adelante, que provee a los ciudadanos de unas prestaciones y una estabilidad social de la que el resto de nacionales de países árabes carecen. Esta peculiaridad les ha permitido adquirir una legitimidad ante sus ciudadanos de la que otros regímenes árabes carecen.

### 1.1.2. Y llegó el petróleo

Aunque efectivamente los países del Golfo bien podrían haber seguido un recorrido similar al de otros países árabes en términos socio-económicos, un hecho les permitió diferenciarse del resto. Nos referimos, por supuesto, a la explotación del petróleo y de otros hidrocarburos y, sobre todo, a la forma en que los Gobiernos de la región han sabido utilizar los cuantiosos ingresos que estos recursos les han proporcionado para incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos y garantizar con ello la estabilidad política de sus regímenes.

Fue a mediados de la década de 1930 cuando las primeras prospecciones dieron con una importante reserva petrolífera en Bahréin, a la que más tarde se unirían las descubiertas en Arabia Saudí, Kuwait y Qatar y, finalmente, las de Emiratos Árabes y Omán, donde la extracción de este hidrocarburo se retrasó hasta finales de 1950 y principios de la década siguiente. No sería, sin embargo, hasta 1970 cuando se produjera el gran *boom* del petróleo y este adquiriese la condición de motor económico que todavía hoy mantiene en los países del Golfo. El espectacular aumento que experimentó el precio de este hidrocarburo tras la crisis de 1973 proporcionó a estos Estados unos ingresos inimaginables unos años antes. Ello inició una década de fuerte crecimiento económico y supuso la implantación de los primeros programas sociales destinados a repartir entre la población los beneficios que el petróleo reportaba a las élites gobernantes. Así pues, este milagro petrolífero no fue solo una revolución económica, sino también una revolución social, de forma que los nacionales del Golfo “pasaron de la era de la penuria a la de la abundancia, de la conservación social y económica al progreso y la modernización”<sup>10</sup>.

Pero el petróleo ha resultado ser también un arma de doble filo. La volatilidad de los precios de los hidrocarburos y la excesiva dependencia que muestran las economías de la región genera una gran inestabilidad económica y, sobre todo, plantea incómodos interrogantes respecto al futuro. Ya a mediados de los años 80, los países del Golfo se percataron del doble potencial de los recursos energéticos cuando su precio se desplomó como consecuencia de un descenso en la demanda —debido en buena medida a los efectos que produjo la crisis de 1973—; la

<sup>10</sup> Ménoret, op. cit., p. 173.

región comenzó a tener problemas de déficit fiscal y los Gobiernos se apremiaron a implantar planes de desarrollo destinados a diversificar la economía y reducir la dependencia del petróleo.

A día de hoy, si bien los altos precios que viene registrando el crudo en la última década han devuelto a los países del CCG a la senda del crecimiento<sup>11</sup>, los retos persisten: la diversificación no acaba de conseguirse<sup>12</sup> y, lo que es más grave, el desempleo crece preocupantemente y ya afecta al 30% de los jóvenes en algunos países. Las disfunciones que presenta el mercado laboral, con una abrumadora presencia de trabajadores extranjeros, representa una amenaza muy real a la estabilidad política de estos países. Las protestas que vivió la región en 2011 constituyen un buen ejemplo de ello y demuestran que el modelo económico desarrollado gracias al petróleo no es sostenible a largo plazo.

La repercusión del petróleo para los países del Golfo ha sido tal que incluso ha dado lugar a un tipo particular de Estado, el llamado Estado rentista, sobre el que abundan los estudios de ciencias políticas y relaciones internacionales. En su ensayo sobre la evolución de las teorías sobre el Estado rentista, Gray señala que el principal presupuesto de este corpus teórico es que “dado que el Estado recibe estos ingresos externos [derivados del petróleo] y los distribuye entre la sociedad, se le exime de tener que aplicar impuestos, lo que a su vez significa que no tiene que ofrecer otras concesiones a la sociedad, como una negociación democrática o una estrategia de desarrollo”<sup>13</sup>.

De esta forma, puede establecerse una clara correlación entre petróleo y ausencia de democracia: las rentas del petróleo permiten a los Estados rentistas comprar a la población con cuantiosos beneficios sociales y reducir así su descontento por la falta de participación política. De entre las características que esta tipología de Estados presenta, destaca también la ausencia de una verdadera política económica, el empleo de la población nacional en el sector público —lo que ha dado lugar a un mercado laboral muy distorsionado— y la configuración de un aparato securitario sobredimensionado que contribuye a reprimir cualquier tentativa de contestación política.

<sup>11</sup> Con una expansión económica interanual envidiable, como en el caso de Omán, que en 2008 registró un crecimiento del PIB del 12,84%.

<sup>12</sup> Ni siquiera el tan alabado modelo de Dubái (un emirato que, carente de recursos petrolíferos, ha conseguido destacar económicamente gracias a la actividad financiera y comercial) parece una fórmula segura de diversificación económica para el Golfo. En este sentido, cabe recordar que en 2009 el emirato, que había emprendido multitud de megaproyectos inmobiliarios en los años anteriores, sufrió una importante crisis bancaria al no poder hacer frente a los préstamos financieros que vencían entonces. Fue Abu Dhabi, el emirato que alberga el 90% de las reservas petrolíferas de la Federación, quien con sus petrodólares acudió al rescate de su hermano díscolo.

<sup>13</sup> GRAY, M (2011). “A Theory of ‘Late Rentierism’ in the Arab States of the Gulf” (Occasional Paper no. 7). Qatar, Center for International and Regional Studies Georgetown University [Disponible en Internet: <http://www12.georgetown.edu/sfs/qatar/cirs/MatthewGrayOccasionalPaper.pdf>] [Consulta: 15/08/2013]



Por otro lado, el progreso económico y social que los hidrocarburos han propiciado también ha permitido conseguir, si bien de manera parcial y no exenta de contradicciones, el gran objetivo que se les planteó a los nuevos Estados del Golfo en el momento de su fundación: no solo apuntalar la legitimidad de las familias gobernantes, sino justificar la existencia del propio Estado. Altorki explica que, en el caso de Arabia Saudí, durante las primeras tres décadas desde su constitución, el Estado permaneció como “un hecho relativamente insignificante en la vida diaria de la gente”, de manera que fueron los extensos programas socioeconómicos que el petróleo permitió desarrollar los que otorgaron al nuevo reino una mayor centralidad en la sociedad<sup>14</sup>.

Por último, el crecimiento económico que conllevó la explotación de los hidrocarburos supuso una importación masiva de trabajadores extranjeros que ha configurado una demografía única, en la que la mayoría de la población es inmigrante y no posee la nacionalidad del Estado receptor.

### 1.1.3. La guerra del Golfo

Junto con su particular economía, la región del Golfo también despierta el interés por su posición geoestratégica. Situados en medio del gran foco de conflictos que es Oriente Medio, los países del Golfo se han caracterizado por su alineación con Estados Unidos y su rivalidad con algunos de los actores más importantes de la zona, como Irak e Irán. Las turbulencias políticas de Oriente Medio han condicionado el devenir político de estos Estados y, lo que aquí resulta más importante, han determinado también las políticas de nacionalidad y extranjería.

Aunque los episodios de crisis son numerosos, remontándose a la amenaza temprana que supuso el panarabismo liderado por el Egipto de Gamal Abdel Nasser, y continuando con guerras arabo-israelí, la Revolución Islámica de Irán o más recientemente la primavera árabe y el conflicto en Siria, vamos a centrarnos solo en la Guerra del Golfo de 1991, puesto que ejemplifica bien la influencia que los acontecimientos internacionales han ejercido sobre las cuestiones de las que en este trabajo nos ocupamos.

Como se sabe, después de que las tropas iraquíes invadieran Kuwait en el verano de 1990, una resolución de la ONU permitió a una coalición liderada por Estados Unidos iniciar una intervención armada para liberar el país. Tras la retirada del ejército iraquí en febrero del año siguiente, y más allá de las bajas militares y civiles del conflicto y de sus costes económicos, en Kuwait las repercusiones de la guerra se extendieron también al ámbito de la ciudadanía y la inmigración. Longva explica que el conflicto afectó a tres colectivos de la pobla-

<sup>14</sup> ALTORKI, S. (2000). “The Concept and Practice of Citizenship in Saudi Arabia”, en JOSEPH, S. (ed.). *Gender and Citizenship in the Middle East*, Nueva York, Syracuse University Press, p. 220.

ción local kuwaití<sup>15</sup>: por un lado, los kuwaitíes de origen beduino, que huyeron del país en masa durante los meses que duró la invasión, fueron acusados por los *hadhar* (la población de origen sedentario) de oportunistas y de deslealtad hacia el país; aunque tales críticas no tuvieron repercusiones en el plano legal, sí contribuyeron a aumentar la brecha entre los *hadhar* y los beduinos, a quienes los primeros les reprochan su connivencia interesada con la familia real.

El segundo grupo en verse afectado por la Guerra del Golfo fueron los chiís, pero en sentido contrario al de los beduinos, ya que fueron quienes en mayor medida y de forma más eficaz se involucraron en la resistencia, por lo que su lealtad a la nación, antes cuestionada por los suníes, quedó fuera de toda duda. Asimismo, los propios chiís, algunos de los cuales se refugiaron en Irán durante la guerra y no fueron bien recibidos, descubrieron también que, por encima de su confesión e incluso de su origen persa, eran kuwaitíes. Como afirma Longva, “fue como si, a través de los ojos de un enemigo común, los kuwaitíes hubieran descubierto una identidad nacional que trascendía sus otras identidades y de la que no habían sido demasiado conscientes hasta entonces”<sup>16</sup>. Este redescubrimiento de los chiís sí tuvo implicaciones en la legislación, ya que, según Longva, se eliminaron todas las referencias discriminatorias existentes en el sector público.

Por último, el tercer colectivo al que Longva se refiere es el de los *bidún*<sup>17</sup> —literalmente, los *sin* (nacionalidad) —, un conjunto de tribus autóctonas que en el momento de la constitución de los nuevos Estados del Golfo no fueron registradas como nacionales y a las que se les ha negado la nacionalidad de manera sistemática desde entonces, por lo que representan una importante bolsa de apatridia en la región. Tras la guerra, el Gobierno de Kuwait asumió que esta comunidad había colaborado con las tropas invasoras y decenas de miles fueron expulsados del país.

Pero los efectos de la guerra no se dejaron notar solo en Kuwait. También en Arabia Saudí el conflicto tuvo consecuencias en el plano de la ciudadanía y de los derechos asociados a ella. La compra masiva de material militar por parte del Gobierno saudí a Estados Unidos y su incapacidad posterior para defenderse de los ataques de Irak, que durante la guerra lanzó un ataque aéreo sobre Riad, suscitaron vivas críticas contra el Ejecutivo. A ellas cabe sumar también las denuncias por parte de algunos clérigos islamistas por la entrada de tropas estadounidenses en suelo saudí.

<sup>15</sup> LONGVA, A. N. (2000). “Citizenship in the Gulf States”, en BUTENSCHØN, N. A. *et al.* (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 189-191.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>17</sup> No confundir el término *bidún* con el de beduino, pues este último se refiere solo a las tribus nómadas, con independencia de la nacionalidad que posean.

A fin de evitar que el malestar social adquiriera mayores proporciones, un año después de finalizar la guerra el rey anunció la creación de un Consejo Consultivo y promulgó la Ley Básica sobre el Sistema Político, redactado a modo de Constitución<sup>18</sup>. Aunque dicho Consejo queda muy lejos de ser una cámara representativa, puesto que no tiene poder legislativo, su constitución fue relevante en la medida en que respondía a la preocupación del Gobierno saudí por las crecientes demandas de mayor apertura política.

Por último, la Guerra del Golfo supuso también un punto de inflexión para la población extranjera de la región, especialmente la compuesta por inmigrantes palestinos. De los cerca de 400.000 palestinos que vivían en Kuwait antes de la guerra, tan solo permanecieron alrededor de 30.000 después del conflicto<sup>19</sup>, debido a la campaña de deportaciones y acoso que inició el gobierno kuwaití contra ellos como represalia por el apoyo brindado por la OLP a Irak durante la guerra. Pero los palestinos asentados en Kuwait no fueron los únicos en sufrir las consecuencias del conflicto. A partir de 1991, el proceso de desarabización de la inmigración que se venía manifestando en el Golfo adquirió un nuevo y definitivo impulso, de manera que la población extranjera proveniente de otros países árabes acabó siendo sustituida por mano de obra asiática, procedente sobre todo de India y Pakistán. Como analizaremos posteriormente, entre las razones por las que los Gobiernos del CCG dieron preferencia a la inmigración de Asia en detrimento de la árabe, figura el hecho de que esta última es considerada como política y socialmente más reivindicativa.

## 1.2. El marco legal de la nacionalidad

El análisis de la legislación que regula la nacionalidad es determinante a la hora de conocer la relación entre el Estado y su población, ya que permite establecer quiénes pueden acceder a ella y, por lo tanto, quiénes han de ser considerados ciudadanos. Las leyes sobre nacionalidad regulan además otros aspectos igualmente relevantes, como su pérdida, su recuperación o la posibilidad o no de poseer doble nacionalidad. Pese a las particularidades de cada Estado, la legislación en este ámbito guarda patrones muy similares en los seis países del CCG, lo que nos permite hablar de un marco legal común.

En sus respectivas Constituciones<sup>20</sup>, los Estados del Golfo establecen que los aspectos relacionados con la nacionalidad deberán regularse por ley y, con la excepción de Arabia Saudí y Qatar, prohíben que cualquier nacional pueda ser

<sup>18</sup> Altorki, op. cit., p. 221.

<sup>19</sup> HATUQA, D. (2013). "Palestinians Reopen Embassy In Kuwait After Two Decades". Al-Monitor (Disponible en Internet: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/palestinians-open-kuwait-embassy.html>) [Consulta: 24/08/2013]

<sup>20</sup> Ni Arabia Saudí ni Omán tienen una Constitución propiamente dicha, sino una Ley Básica que actúa a modo de tal.

privado de su nacionalidad, salvo en los casos establecidos en la ley. Bahréin, Kuwait y Omán prohíben además en su Carta Magna que cualquier ciudadano pueda ser deportado o se le impida regresar a su país. Por su parte, la Constitución de EAU establece también que los ciudadanos del país no podrán poseer una segunda nacionalidad y reconoce el derecho de los emiratíes a recabar la protección diplomática del Estado cuando se hallen en el extranjero.

Más allá del ámbito constitucional, en el que los países del CCG siguen una tendencia similar a la de los países liberales, lo realmente particular del Golfo son las legislaciones concretas sobre nacionalidad. En adelante, revisaremos los mecanismos por los que se adquiere, se pierde y se recupera la nacionalidad en estos países, así como algunos aspectos críticos de estas leyes. Cabe decir, sin embargo, que las páginas que siguen no pretenden recoger toda la casuística prevista en la legislación, pues tal objetivo requeriría mayor espacio del que disponemos en esta memoria. El propósito es, por tanto, destacar algunos rasgos comunes que consideramos relevantes.

### 1.2.1. Adquisición y pérdida de la nacionalidad

A la hora de adquirir la nacionalidad, los Estados del Golfo combinan los principios de *ius sanguinis* e *ius solis*, si bien éste último se aplica con bastantes restricciones:

- *Ius sanguinis*. Las leyes de los países del CCG establecen que deben ser consideradas nacionales las personas nacidas de padre nacional, así como los nacidos de madre nacional cuando no se conozca la identidad del padre o no se haya podido establecer la paternidad legalmente. A modo de ejemplo, el artículo 4 de la Ley de nacionalidad bahreiní de 1963 establece que:

Una persona debe ser considerada nacional bahreiní en los siguientes casos:

- A. Si nace en Bahréin o en el extranjero y su padre, en el momento del nacimiento, es un nacional bahreiní.
- B. Si nace en Bahréin o en el extranjero y su madre, en el momento del nacimiento, es una nacional bahreiní, siempre que no se conozca la identidad del padre o no se le pueda relacionar legalmente con él.

En los seis países del CCG, la nacionalidad, por tanto, se transmite, salvo excepciones, por vía patrilínea<sup>21</sup>. Existen, no obstante, algunas diferencias entre países. En algunos se les reconoce también la nacionalidad a los nacidos de madre nacional y padre apátrida, como en el caso de EAU (art. 4.d de la Ley Federal n.º 7 de 1972 sobre Nacionalidad y Pasaportes) y en el de Omán (art. 1.2 de la Ley de

<sup>21</sup> En el apartado 2.1 nos ocupamos de la discriminación de la mujer en la legislación sobre nacionalidad y de sus implicaciones.

nacionalidad omaní de 1983)<sup>22</sup>. Asimismo, mientras que en algunos casos el reconocimiento de la nacionalidad a los nacidos de madre nacional y en las circunstancias referidas se hace de manera automática tras el nacimiento, en otros, como en el caso de Kuwait, esta se obtiene bajo petición del interesado una vez alcance la mayoría de edad<sup>23</sup>. Por último, la ley qatarí no prevé ningún tipo de transmisión de la nacionalidad por vía matrilineal; únicamente, el artículo 2 de la Ley n.º 38 de 2005 sobre la adquisición de la nacionalidad qatarí establece que se deberá dar prioridad a las solicitudes de naturalización de los hijos de madre qatarí.

- *Ius soli*. Los seis Estados del CCG reconocen la nacionalidad a los nacidos en territorio nacional de padres desconocidos; la legislación establece además que se presumirá nacido en territorio nacional cuando no pueda probarse lo contrario. Asimismo, la ley omaní concede también la nacionalidad a los nacidos en territorio omaní de padre apátrida, siempre que este último hubiere nacido también en Omán y mantuviese hasta la fecha del nacimiento del hijo su condición de apátrida (art. 1.4).

Junto a estas vías de acceso a la nacionalidad, las leyes del Golfo también prevén la posibilidad de que un extranjero puede naturalizarse y adquirir la nacionalidad, aunque con numerosas condiciones. La naturalización puede concederse por:

- *Matrimonio*. Las esposas extranjeras de hombres nacionales tienen derecho a solicitar la nacionalidad del marido pasado un periodo de matrimonio que oscila entre los 3 años en EAU (art. 3) y los 15 que se exigen en Kuwait (art. 8), salvo en el caso de Arabia Saudí, cuyo artículo 16 no especifica un número mínimo de años de matrimonio. Por su parte, las esposas de extranjeros que hayan obtenido la nacionalidad de uno de los Estados del CCG pueden también obtenerla; en estos casos, algunos países exigen un periodo de residencia mínimo de cinco años en el país a contar desde la fecha en que el marido adquirió la nacionalidad, como sucede con Qatar (art. 5) y Omán (art. 5); en otros, no se requiere un tiempo mínimo, como ocurre en Kuwait (art. 7), o se atribuye de manera automática, sin necesidad de solicitarla, como ocurre en Bahreín (art. 4), EAU (art. 10) y Arabia Saudí (art. 14).

Respecto a los maridos extranjeros de mujeres nacionales, estos no pueden obtener la nacionalidad por razón del matrimonio, como explicaremos más adelante.

<sup>22</sup> En el caso de Omán, sólo afecta a los nacidos de padres apátridas que originariamente fueron omaníes y perdieron la nacionalidad.

<sup>23</sup> El artículo 3 de la Ley de nacionalidad de 1959 establece que: “Se podrá conceder la nacionalidad kuwaití por Decreto y tras la recomendación del Ministerio del Interior a cualquier persona mayor de edad nacida dentro o fuera de Kuwait de madre kuwaití y cuyo padre se desconozca o no cuya paternidad no pueda establecerse legalmente”.

Por otro lado, la disolución del matrimonio por divorcio o viudedad no afecta a la nacionalidad de la esposa, a no ser que ésta decida recuperar su antigua nacionalidad. En algunos países, como en EAU, la mujer naturalizada puede perder también la nacionalidad si tras el divorcio o muerte del marido contrae matrimonio con un extranjero (art. 4).

- Filiación. Al igual que las esposas, los hijos menores de extranjeros naturalizados tienen derecho a la nueva nacionalidad del padre, la cual se les atribuye de forma automática. Asimismo, en todos los casos se les permite renunciar a la nueva nacionalidad a favor de la nacionalidad original del padre una vez alcancen la mayoría de edad. En el ámbito de la filiación, destaca la ley de Arabia Saudí, que exige que los hijos menores de padres naturalizados residan en el país para que se les atribuya la nacionalidad; en caso de residir fuera “se les considera extranjeros y tienen derecho a adquirir la nacionalidad saudí en el plazo de un año desde la mayoría de edad” (art. 14). Asimismo, conviene resaltar también la previsión que hace la ley qatarí respecto de los hijos que son mayores de edad en el momento de naturalización de su padre, pues se les permite solicitar la nacionalidad qatarí transcurridos 15 años desde el inicio de su residencia en Qatar (art. 4).

- Residencia. Sin vínculo marital o filial con un nacional, conseguir la nacionalidad de un país del Golfo es muy complicado. La legislación exige un periodo mínimo de residencia continuada que varía entre los 10 de Arabia Saudí y los 30 años que Qatar y EAU exigen. En todos los casos, el solicitante debe además mostrar buena conducta, probar que tiene ingresos legales y carecer de historial delictivo. Asimismo, salvo en Arabia Saudí, se exige el conocimiento de la lengua árabe<sup>24</sup>.

Junto a los extensos periodos de residencia continuada (algo por otro lado muy difícil de conseguir para la mayoría de inmigrantes), algunos países añaden otra importante restricción al establecer un número máximo de naturalizaciones posibles al año. Ese es el caso de Kuwait y de Qatar, que solo permiten conceder la nacionalidad a un máximo de 50 personas al año. Además, Kuwait exige para naturalizarse poseer cualificaciones u ofrecer servicios requeridos por el país (art. 4.4) y ser musulmán de nacimiento o converso, en cuyo caso deberán haber transcurrido 5 años desde su conversión.

- Servicios prestados. Las leyes de los Estados del CCG también contemplan la posibilidad de naturalizar a un extranjero como recompensa por haber ofrecido servicios valiosos al país, sin necesidad de cumplir con los

<sup>24</sup> Sorprendentemente, la ley saudí solo exige el conocimiento del árabe para nacionalizar a los hijos de padre extranjero y madre saudí (art. 8), mientras que no hay ninguna previsión en la ley de este tipo para el resto de extranjeros (art. 9).

requisitos arriba mencionados. De igual modo, Qatar permite conceder la nacionalidad a personas con “habilidades particulares requeridas por el país, o a estudiantes sobresalientes que muestren aptitudes científicas prometedoras” (art. 6).

En cuanto a la pérdida de la nacionalidad, esta puede producirse de manera voluntaria o involuntaria.

- Voluntaria (afecta por igual a nacionales de origen y a naturalizados): se produce cuando el individuo renuncia formalmente a la nacionalidad y adquiere la nacionalidad de otro Estado, ya que la doble nacionalidad no está reconocida. Para ello, es preciso contar con el permiso de las autoridades; en los casos en los que el nacional adquiere la nacionalidad de otro Estado sin la preceptiva autorización, también la pierde, pero se considera pérdida por sanción<sup>25</sup>.

- Involuntaria:

- Afecta a nacionales de origen y naturalizados por igual:

Los países del Golfo prevén la retirada de nacionalidad en tres casos: a aquellos nacionales que se enrolen de manera voluntaria en el servicio militar de un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno; aquellos que colaboren con un Estado enemigo; y aquellos que atenten contra la seguridad del Estado. Esta última previsión no deja de ser controvertida por su generalidad y porque a menudo ha sido utilizada para retirar la nacionalidad a los disidentes políticos.

Por otro lado, destaca el artículo 13d de la ley saudí, en el que se contempla la pérdida de la nacionalidad para los individuos que trabajen para un Gobierno extranjero o para una organización internacional si las autoridades saudíes se lo prohíben expresamente.

- Afecta solo a naturalizados:

Si en el proceso de adquisición de la nacionalidad, la persona naturalizada ha cometido fraude, todos los Estados del CCG establecen la retirada de la nacionalidad. De igual modo, si el nacional realiza actos que atenten contra el orden público, se le puede revocar la nacionalidad. Algunos países tienen presupuestos particulares y no exentos de controversia, como sucede con Omán, que en virtud del artículo 13.2 permite revocar la nacionalidad a quien “abrace los principios de doctrinas antirreligiosas, o pertenezca a un grupo o partido que abrace tales

---

<sup>25</sup> Conviene subrayar que algunos casos la legislación no deja claro si cuando se adopta la nacionalidad de otro Estado se pierde la nacionalidad de manera voluntaria o involuntaria, puesto que algunos países no contemplan la posibilidad de una renuncia expresa, sino que establecen que se deberá retirar la nacionalidad a quien adopte la de otro Estado. Tal es el caso de EAU (art. 15b) y Qatar (art. 11.5).

creencias o directrices”. Asimismo, Kuwait puede retirar la nacionalidad durante los primeros diez años tras la naturalización a quien haya sido suspendido de un puesto público “por cuestiones que afecten al honor y o a la honestidad” (art. 13.3); además también supone la pérdida de la nacionalidad la difusión de “opiniones que pretendan dañar la estructura social o económica del Estado” (art. 13.4).

Por último, en cuanto a la recuperación de la nacionalidad, Bahréin y Kuwait contienen disposiciones generales que permiten recuperarla cualquiera que haya sido el supuesto que motivó la pérdida (art. 11 y 15, respectivamente). Por su parte, Qatar también permite restaurar la nacionalidad qatarí de manera general, pero exige que se cumplan algunos requisitos, como que el interesado haya residido en Qatar durante al menos los tres años anteriores (art. 7). En otros casos, como en UAE, la ley solo permite recuperar la nacionalidad si esta se perdió al adquirir la nacionalidad de otro Estado (art. 17). Por último, la ley saudí no establece nada respecto a la posibilidad de recuperar la nacionalidad, salvo en los casos de matrimonios mixtos, cuando una mujer saudí hubiera perdido la nacionalidad por adoptar la del marido extranjero, una posibilidad que contemplan también el resto de países. De igual modo, los seis Estados permiten a los hijos de padres desnaturalizados recuperar la nacionalidad perdida del padre cuando alcancen la mayoría de edad<sup>26</sup>.

### 1.2.2. Cuestiones críticas

Uno de los primeros elementos de la legislación de los países del CCG en materia de nacionalidad que resulta llamativo a ojos de los occidentales es la discriminación que padece la mujer, a la que no se le permite transmitir la nacionalidad a sus hijos ni a su marido. De ello nos ocuparemos con detenimiento en el apartado dedicado al estatuto de la mujer, por lo que en este punto vamos a referirnos a una segunda discriminación que contienen estas leyes y de la que todavía no hemos tenido oportunidad de hablar.

La legislación del Golfo realiza una distinción muy clara entre nacionales de origen y nacionales naturalizados. Estos últimos, tienen restringidos muchos de los derechos que van asociados a la nacionalidad, como el derecho de participación política (a pesar de las limitaciones que ya sufren los nacionales de origen). Valga como ejemplo el artículo 16 de la ley qatarí, que establece que “los Qatarís naturalizados no deberán ser equiparados a los Qatarís nacionales [de origen] en términos de trabajo en empleos públicos y en empleo en general hasta pasados 5 años de su naturalización” ni “tendrán derecho a participar en elecciones ni ser

<sup>26</sup> En los países del CCG el estatus jurídico de los hijos menores, y en algunos casos el de las esposas, queda ligado al del padre, de manera que si este pierde la nacionalidad, sus hijos también lo hacen. En el siguiente apartado explicamos las implicaciones de esta política.



nombrados miembros de ningún cuerpo legislativo”. Disposiciones de este tipo figuran en el resto de países, lo que supone dotar de soporte legal a la configuración de una ciudadanía jerárquica, con ciudadanos de primera y de segunda, como analizaremos más adelante. En muchos casos, paradójicamente, esta discriminación viola las disposiciones de leyes constitucionales, que garantizan la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. Alsalmi explica que tal discriminación se produce también en otras leyes nacionales, por lo que se trata de un fenómeno que vertebra todo el ordenamiento jurídico de estos países<sup>27</sup>. Además, en los Estados más pequeños, como Qatar y EAU, esta distinción entre nacionales de origen y naturalizados toma connotaciones históricas y permite jerarquizar las diferentes tribus que los habitan.

Otro aspecto problemático de las leyes de nacionalidad en el Golfo es la excesiva discrecionalidad que otorgan a las autoridades a la hora de conceder o retirar la ciudadanía a una persona. La mayoría de los supuestos de acceso a la nacionalidad recogidos, salvo en los casos de adquisición por nacimiento de padre nacional, se encuentra bajo la fórmula “la nacionalidad *podrá* ser concedida”, de modo que, más que conferir un derecho a los solicitantes, la ley establece las condiciones mínimas para que alguien pueda llegar a convertirse en nacional<sup>28</sup>. Además, las leyes de nacionalidad de los seis países contienen preceptos en los que se reconoce la prerrogativa de los poderes públicos para rechazar una solicitud sin dar explicaciones al respecto. Por ejemplo, en Omán, el artículo 6 de la Ley de nacionalidad determina que “la solicitud de nacionalidad puede ser rechazada incluso si el solicitante cumple todos los requisitos sin necesidad de justificación”. Lo mismo ocurre a la hora de retirar la nacionalidad: la ley saudí reconoce en el artículo 29 la potestad del Rey para retirar la nacionalidad a individuos en los no concurren las circunstancias previstas en el artículo 13 para la pérdida de la nacionalidad. En algunos casos, esta discrecionalidad viene justificada en nombre del interés general, como ocurre en Qatar, donde la Ley de nacionalidad permite revocar la nacionalidad si se considera “de interés público”, aunque “con justificación suficiente” (art. 12).

Por último, un tercer punto preocupante es la sumisión de los hijos al estatus jurídico del padre. Por regla general, en los países del Golfo si un hombre

<sup>27</sup> ALSALMI, H. S. (2011). Oman’s Basic Statute and Humans Rights: Protection and Restrictions with a focus on Nationality, Shura and Freedom of Association (tesis doctoral). Manchester, University of Manchester, p. 131 [Disponible en Internet: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:152384&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>] [Consulta: 18/08/2013]

<sup>28</sup> En este sentido, a pesar de las disposiciones de la ley saudí, la naturalización de los extranjeros se rige por un reglamento administrativo que establece un sistema de puntos que el interesado acumula en función de las circunstancias que en su caso concurren, debiendo sumar un mínimo de 23 puntos para que su solicitud pueda ser considerada (por ejemplo, poseer un máster o doctorado en ingeniería confiere 13 puntos, mientras que tener una madre saudí solo dos). Con este sistema, los requisitos que establece la ley de nacionalidad para poder solicitar la nacionalidad saudí apenas cualifican para ello, por lo que este reglamento vacía de contenido la propia ley.

pierde la nacionalidad, sus hijos menores de edad la pierden también de manera automática, si bien una vez alcanzada la mayoría de edad se les permite recuperarla, aunque con una serie de condiciones y no en todos los casos<sup>29</sup>. A modo de ejemplo, el artículo 9.2 de la ley bahreiní establece que si una persona pierde la nacionalidad en virtud de lo dispuesto en ese artículo, “sus hijos menores también perderán la nacionalidad”. Aunque en algunos casos, la pérdida de la nacionalidad de los hijos está condicionada a que el país de la nueva nacionalidad del padre se la atribuya también a ellos, Alsalmi considera que se trata de un “castigo colectivo” que supone un perjuicio para los menores y que a menudo los deja en una situación jurídica muy precaria<sup>30</sup>. El autor expone el caso de un padre omaní divorciado cuyos hijos se hallan bajo la custodia de la madre, también omaní. Si el padre pierde la nacionalidad, los hijos menores la perderán también y se convertirán en extranjeros, pero seguirán residiendo en Omán bajo custodia de la madre, con los enormes inconvenientes que ello conlleva en términos de acceso a los servicios del Estado<sup>31</sup>.

### 1.3. Características del modelo de ciudadanía de los países del CCG

Repasado el contexto histórico-político de los países del CCG y una vez analizadas las leyes de nacionalidad de estos Estados, conviene ahora señalar los rasgos que definen el concepto de ciudadanía que se ha ido fraguando en la región. Como estudiaremos, la ciudadanía en el Golfo se caracteriza esencialmente por su carácter restrictivo y jerárquico y por la instrumentalización que de ella hacen los Gobiernos de la zona para forjar lealtades políticas e inclinar a su favor la balanza de poder. Se trata de una concepción de la ciudadanía que concuerda con los sistemas autoritarios que rigen en estos países y que se aleja de las tendencias aperturistas y universalistas que, en lo que respecta a las leyes sobre nacionalidad y naturalización, se observan en los países de tradición liberal.

#### 1.3.1. Una ciudadanía restrictiva

Sin duda, el aspecto que mejor representa el tipo de ciudadanía que se practica en el Golfo, es su carácter tremendamente restrictivo, el cual se manifiesta tanto en clave interna como externa.

En el plano doméstico, los nacionales de los países del CCG disfrutan solo de algunos de los derechos que tradicionalmente se vinculan al estatuto jurídico que otorga la ciudadanía. Si atendemos a la paradigmática explicación

<sup>29</sup> En Omán, la ley solo reconoce el derecho de los hijos a recuperar la nacionalidad omaní si el padre la perdió por haber adquirido la nacionalidad de otro Estado sin haber recabado previamente una autorización administrativa (art. 9.2).

<sup>30</sup> Op. cit., p. 139.

<sup>31</sup> Íbid.

de Marshall sobre el desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra, advertiremos que en el Golfo no puede hablarse de ciudadanos plenos<sup>32</sup>. Según Marshall, entre los siglos XVIII y XX se reconocieron en Inglaterra de manera gradual y acumulativa las tres categorías de derechos que en la actualidad configuran la ciudadanía: civiles, políticos y sociales. Aunque la postura de Marshall ha sido criticada desde varios frentes y algunos autores consideran que se halla superada por la emergencia de los llamados derechos de tercera generación, como el derecho a la paz, a la protección del medio ambiente, etc., consideramos que su explicación sigue siendo válida para ilustrar lo singular de la ciudadanía en el Golfo. Pese al abismo histórico que separa la construcción del Estado-nación en Reino Unido y en los países del CCG, no deja de constituir una anomalía el hecho de que, de los tres tipos establecidos por Marshall, sea el relativo a los derechos sociales el más desarrollado en la región, en detrimento de los derechos civiles y, sobre todo, políticos.

En efecto, si algo caracteriza a las monarquías del Golfo, además de su autoritarismo y de sus economías rentistas, eso es sin duda la extensión de sus Estados del Bienestar. Los ingentes ingresos que generan los hidrocarburos para las arcas públicas permiten sufragar un amplísimo abanico de prestaciones sociales, que incluyen sanidad y educación gratuitas para los nacionales, jubilaciones extraordinariamente tempranas<sup>33</sup>, facilidades de acceso a la vivienda, provisión de empleo en el sector público y subsidios en los alimentos básicos, el agua, la electricidad y la gasolina. Como veremos más adelante, la ciudadanía es también una garantía de protección para los nacionales frente a cualquier conflicto de orden jurídico, económico o social que pueda surgir en relación al volumen de inmigrantes que trabajan en estos países.

En este sentido, como muy bien lo define Longva, se trata de “una forma paternalista de Estado” en la que, a cambio de esa protección y bienestar material, a los nacionales no se les exige el pago impuestos<sup>34</sup>, de manera que las cuantiosas prestaciones sociales de que disfruta la ciudadanía en el Golfo no son producidas por ella sino que emanan directamente del Estado, que controla las reservas de hidrocarburos con las que se financian.

En línea con lo anterior, Turner le otorga a la ciudadanía una función de asignación, ya que permite controlar quién accede a los recursos materiales y culturales de una sociedad<sup>35</sup>. Este rol distributivo de la ciudadanía se ve acentuado en el caso del Golfo, puesto que es la puerta de entrada al disfrute de los beneficios

<sup>32</sup> MARSHALL, T.H. (2009) [1950]. “Citizenship and social class”, en MANZA, J. y SAUDER, M. (ed.). *Inequality and Society*, Nueva York, W.W. Norton and Co., pp. 148-154.

<sup>33</sup> En el caso de Kuwait, por ejemplo, los hombres pueden optar a la jubilación completa tras 20 años de trabajo activo en el sector público, y las mujeres después de 15 (Longva, op. cit., p. 183).

<sup>34</sup> *Íbid.*, p. 194.

<sup>35</sup> TURNER, B. (1997). “Citizenship Studies: A General Theory”. *Citizenship Studies*, n.º 1, vol. 1, p. 7.

que generan las rentas del petróleo y, en ausencia de derechos políticos, se trata prácticamente de la única función que cumple la ciudadanía en la región.

Este paternalismo que caracteriza a los Estados del Golfo tiene importantes consecuencias en el plano político y limita el ejercicio de los derechos vinculados a la ciudadanía. Como diversos autores coinciden en señalar, la exención de impuestos de la que se benefician los ciudadanos del Golfo permite a sus Gobiernos adoptar la vieja fórmula *no taxation, no representation*, de manera que el precio que pagan los ciudadanos por su bienestar es la ausencia de participación política.

La forma particular que adopta el Estado del Bienestar en los países rentistas ejerce además otro importante papel en lo que a nacionalidad y ciudadanía se refiere, puesto que, en unos Estados jovencísimos con sociedades históricamente poco cohesionadas, la extensión del Estado del Bienestar permite reforzar la identidad nacional y generar un sentimiento de pertenencia, especialmente cuando estos beneficios se contraponen cotidianamente a la ausencia de derechos que padecen los no ciudadanos. Así pues, a falta de órganos de representación democrática, los derechos sociales son la única forma de legitimidad del Estado.

Puede decirse, por tanto, que bajo la ecuación que se da en los países del CCG entre derechos sociales y derechos políticos yace una suerte de pacto entre gobernantes y gobernados por la que la abrumadora presencia de los primeros compensa la flagrante ausencia de los segundos. Sin embargo, este peculiar “contrato dorado”, que funcionó casi a la perfección durante décadas y que aseguró la estabilidad de las monarquías del Golfo, muestra ya signos de agotamiento<sup>36</sup>. Un pilar básico de ese contrato lo constituía la garantía de un empleo en el sector público, una promesa insostenible en el largo plazo y que los Gobiernos del CCG ya no pueden cumplir, debido al sobredimensionamiento que padece la Administración. Por otra parte, la incapacidad del sector privado para emplear a trabajadores nacionales, acostumbrados a los altos sueldos del sector público y a sus inmejorables condiciones de trabajo, está aumentando peligrosamente la tasa de desempleo entre los jóvenes, que ronda ya el 30%. Esta progresiva incapacidad de las monarquías árabes para cumplir con su parte del trato constituye una grave amenaza para su estabilidad. Las protestas vividas en la región durante 2011 fueron en buena medida la expresión de las disfunciones que produce el modelo restrictivo de ciudadanía que se aplica en el Golfo.

En cuanto a la vertiente externa de ese carácter restrictivo de la ciudadanía, conviene hacer referencia a las estrictas condiciones que estos regímenes árabes imponen para acceder a la nacionalidad por parte de los extranjeros. Como he-

<sup>36</sup> KHALAF, A. H. (2012) “Jawaz as-safir fi bildan majlas at-taawon al-khaliji: intiha’ ‘al-maqaida az-zahabia” (El pasaporte en los países del Consejo de Cooperación del Golfo: el fin del ‘contrato dorado’). *As-safir*, 12 de diciembre [Disponible en Internet: <http://arabi.assafir.com/article.asp?aid=499&refsite=assafir&reftype=home&refzone=sliderdjl>] [Consulta: 08/08/2013]

mos visto, las leyes de nacionalidad de los países del CCG se basan en un estricto *ius sanguinis* que impide que ni siquiera las terceras generaciones de inmigrantes puedan optar a la nacionalidad. Por otro lado, la enorme afluencia de extranjeros que se produjo como consecuencia del *boom* de los hidrocarburos, así como la necesidad de mantener reducido el número de beneficiarios de las rentas que genera su explotación, explican que la naturalización de inmigrantes sea un fenómeno anecdótico en el Golfo.

En realidad, estas restricciones se enmarcan en el modelo de inmigración que los Estados del CCG implantaron en los años 50 y 60, el cual se basa en la temporalidad y la rotación del flujo de inmigrantes y es conocido como sistema de patrocinio o sistema de kafala<sup>37</sup>. Sin embargo, como señala Kapiszewski, “esa planeada rotación de los inmigrantes ha sido imposible de conseguir”<sup>38</sup> y lo cierto es que en los países del CCG existen importantes bolsas de inmigrantes que residen de manera permanente pero a los que no se les reconoce ningún derecho, ni siquiera el de la propia residencia, por lo que el volumen de inmigración en situación irregular es también muy significativo.

Este blindaje que los Gobiernos del Golfo imponen a la nacionalidad entronca con la percepción popular, tan real como figurada, de que la propia cultura se encuentra amenazada por la masiva presencia de inmigrantes, lo que provoca en estas sociedades un repliegue sobre sí mismas. Así, ante la inexistencia de una historia común y a falta de representación parlamentaria, la identidad nacional se configura principalmente en oposición a los extranjeros. Este temor a la pérdida de la propia identidad, promovido desde las mismas instancias gubernamentales, explica el hecho de que las condiciones exigidas para la naturalización busquen limitar en lo posible la diversidad sociocultural que esta pueda implicar. En este sentido, las leyes de naturalización requieren que el interesado no sólo conozca la lengua árabe, algo que no se aleja demasiado de los requisitos que se exigen en los países liberales, sino que además sea de confesión musulmana. Esta última condición sí supone un distanciamiento de las tendencias aperturistas que se observan en las sociedades occidentales.

Al respecto, cabe señalar que las leyes de nacionalidad y naturalización constituyen todavía una prerrogativa interna de los Estados y su desarrollo en el Derecho Internacional es muy limitado. Aun así, encontramos algunas referencias en los tratados internacionales que nos permiten vislumbrar tendencias mundiales. Tal es el caso de la Convención sobre Nacionalidad del Consejo de Europa, ratificada por una veintena de países, en cuyo artículo 6.3 se especifica que los Estados Partes

<sup>37</sup> Para mayor información sobre el sistema de patrocinio, consultar el apartado 3.2.

<sup>38</sup> KAPISZEWSKI, A. (2006). “Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries” (working paper). United Nations Expert Group Meeting on International. Beirut, 15-17 de mayo, p. 4 [Disponible en Internet: [http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/11/P02\\_Kapiszewski.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/11/P02_Kapiszewski.pdf)] [Consulta: 10/08/2013]

deben prever la posibilidad de naturalizar a las personas que vivan de manera legal y continuada en su territorio, no debiendo exceder de los 10 años el periodo mínimo de residencia para optar a la nacionalidad. Igualmente ilustrativo para el tema que nos ocupa resulta el artículo 5, que prohíbe a los Estados Partes adoptar leyes relacionadas con la nacionalidad que contengan algún tipo de discriminación por razón de sexo, religión, raza, color u origen étnico o nacional.

El estrecho vínculo que los Estados del CCG han establecido entre nacionalidad e islam impide hablar de una ciudadanía liberal, hasta el punto que es esa correlación lo que para Longva diferencia en mayor medida la concepción de la ciudadanía en el Golfo de la que se tiene en las sociedades occidentales<sup>39</sup>. En esta línea, Joppke señala que desde la década de 1980 los países occidentales han experimentado una profunda transformación en lo que a ciudadanía se refiere, iniciando un camino aperturista en tres ámbitos: la liberalización del acceso a la nacionalidad, la extensión de los derechos que otorga la nacionalidad a los no ciudadanos y la retracción de los particularismos nacionales<sup>40</sup>. Ninguno de estos tres fenómenos puede observarse en el Golfo, donde la naturalización sigue siendo muy restrictiva, los extranjeros carecen de cualquier derecho y los particularismos nacionales (étnicos, culturales y religiosos) se promueven desde el propio Estado.

En relación a este último aspecto, Butenschon enmarca a los países del Golfo en los Estados *singularistas*, en oposición a los Estados *universalistas*<sup>41</sup>. Según el autor, en el primer caso la comunidad del Estado está constituida por una única identidad específica, de la que el propio Estado es su materialización, mientras que en el segundo, donde se encuadran los países occidentales, las especificidades identitarias de la comunidad política son irrelevantes para el Estado. El singularismo, propio de regímenes autoritarios, da lugar a una *ciudadanía jerárquica*, mientras que el universalismo permite la configuración de una *ciudadanía democrática*.

### 1.3.2. Una ciudadanía jerárquica

En efecto, otra de las características que definen la concepción de la ciudadanía en el CCG es su carácter jerárquico, que permite la presencia de diferentes tipos de ciudadanos dentro del mismo Estado en función de la menor o mayor cantidad de derechos que tienen reconocidos. Para comprender este fenómeno es conveniente retrotraernos a las raíces tribales de los sistemas políticos que rigen

<sup>39</sup> La autora señala además que la relación entre islam y ciudadanía es tan íntima que incluso en los casos de apostasía, los implicados pierden gran parte de sus derechos civiles (disolución del matrimonio, pérdida de la patria potestad, etc.), e incluso su nacionalidad (op. cit., p. 196).

<sup>40</sup> JOPPKE, C. (2007). "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity". *Citizenship Studies*, n.º 1, vol. 11, pp. 37-48.

<sup>41</sup> Butenschon, op. cit., p. 17.

en la zona<sup>42</sup>. Como señala Partrick, el fenómeno tribal sigue siendo fundamental en la actualidad para comprender el liderazgo en estos países, dado que las familias reinantes hoy son las mismas que vencieron en las luchas por la autoridad en la época previa a la independencia<sup>43</sup>. De igual modo, el sistema tribal permite entender también el sistema político imperante en la región, en especial en lo que respecta a la relación entre gobernantes y gobernados. En este sentido, los Estados del Golfo han reproducido las redes clientelares establecidas por las tribus, así como sus mismas formas de autoridad, lo que tiene importantes consecuencias en lo referente a la ciudadanía.

Longva distingue entre dos modelos de ciudadanía que, a su juicio, se dan en la sociedad kuwaití (aunque la distinción puede extenderse al resto de países del CCG) y que constituyen a la vez dos términos árabes para referirse al concepto de ciudadanía: por un lado, la ciudadanía como *jinsiyya*, que es la concepción propia de la población originariamente sedentaria, en la que la lealtad se mantiene hacia la comunidad política y el territorio, por lo que se trataría de un modelo próximo al occidental, y por otro, la ciudadanía como *taba'iyya*, propia de las tribus beduinas y en la que la lealtad se proclama al líder y no al Estado en sí<sup>44</sup>. Según Longva, es este segundo modelo el que se ha acabado imponiendo.

Asimismo, los monarcas del Golfo han promovido el ascenso de determinadas tribus en detrimento de otras en función de sus adscripciones políticas, de manera que la imparcialidad que se le atribuye al Estado en el trato con sus propios nacionales no se cumple en el caso de las monarquías del CCG. Hablamos así de una ciudadanía jerárquica en la que existen diferentes grados de ciudadanos, en función no solo de su origen tribal, sino, sobre todo, de su condición étnica y confesional e incluso de su sexo. Para Butenschon, los Estados del Golfo no son neutrales ante los conflictos intergrupales de su población, sino que se decantan a favor de los intereses de la comunidad titular, a la que pertenecen las élites gobernantes, siendo la regulación sobre la nacionalidad la medida más efectiva para proteger esos intereses<sup>45</sup>. Como veremos más adelante, esa instrumentalización de la nacionalidad incluye, entre otros, no sólo la negación de la ciudadanía a las poblaciones locales de *bidún* y la marginación de las poblaciones chiís, sino también la revocación de la nacionalidad a los ciudadanos disidentes.

<sup>42</sup> Hemos advertido previamente de que, a pesar de que el tribalismo nómada constituye, sin duda, un rasgo fundamental de la historia y las sociedades del Golfo, no debemos caer en el reduccionismo esencialista e imaginar que toda la región estaba conformada por pequeñas comunidades de beduinos itinerantes. Lejos de ello, el fenómeno urbano existe en la región desde antes de que se iniciase la era cristiana.

<sup>43</sup> Partrick, op. cit., p. 9.

<sup>44</sup> Longva, op. cit., p. 192.

<sup>45</sup> Butenschon, op. cit., p. 18.

Así pues, en el Golfo, bajo el paraguas de una misma nacionalidad, se han establecido diferentes tipos de ciudadanía para los distintos grupos sociales, unas diferencias que no se dan solo en la práctica, sino que vienen previstas en la ley. De este modo, poseer la nacionalidad de alguno de los países del CCG “no se traduce necesariamente en convertirse en un ciudadano pleno” ni en “equidad en términos de oportunidades políticas y económicas”<sup>46</sup>. Según Butenschon, la creación de esta estructura de ciudadanos de primera, segunda e incluso tercera clase también permite a las monarquías árabes jugar con las rivalidades y conflictos que esas diferencias generan para evitar la conformación de un frente común de oposición<sup>47</sup>.

Aunque en el segundo apartado nos ocuparemos más en profundidad de los grupos sociales a los que no se les reconoce una ciudadanía completa, conviene apuntar ya algunos ejemplos más genéricos de las distinciones que establecen las leyes de nacionalidad del Golfo entre ciudadanos. Nos basamos para ello en el estudio de Partrick<sup>48</sup>: en Qatar, la ciudadanía está dividida entre los qataríes “nativos” y los “naturalizados”, término este último que no se refiere a los extranjeros que han adquirido la nacionalidad qatarí, sino a la población que se asentó en la zona a partir de 1930, lo que, según el autor, garantiza al gobierno qatarí que la población de origen persa es excluida de la ciudadanía “de primera” y por tanto del derecho a votar o a presentarse como candidato en las elecciones municipales; de igual modo, en Emiratos Árabes, menos de un 10% de los ciudadanos tienen reconocido el sufragio activo y pasivo en las elecciones al Consejo Nacional Federal; en Bahréin, por su parte, a los nacionales naturalizados no se les reconoce el derecho a voto hasta pasados diez años desde la adquisición de la nacionalidad.

Esta gradación de la ciudadanía contrasta de nuevo con las tendencias que se observan en los sistemas liberales, donde la ciudadanía tiene también un carácter democrático. En este sentido, Butenschon explica que una ciudadanía democrática implica un esfuerzo por parte del Estado por integrar a toda la población e igualarla ante la ley, así como por superar otras formas de autoridad distintas a las del propio Estado, como la tribu, la familia o la religión<sup>49</sup>. Nada de eso ocurre en el Golfo, donde las diferencias sociales se explotan y son sancionadas legalmente en beneficio de las monarquías reinantes, como hemos visto, y donde la tribu, la familia y la religión ejercen a menudo más peso en las relaciones entre los gobernantes y la población que la propia ciudadanía. Al respecto, Davis introduce un tercer término en árabe para referirse al concepto de ciudadanía, la *muwatana*, que implicaría un acceso igualitario a los recursos civiles, políticos,

<sup>46</sup> Partrick, op. cit., p. 20.

<sup>47</sup> Butenschon, op. cit., p.18.

<sup>48</sup> Partrick, op. cit., p. 20 y ss.

<sup>49</sup> Butenschon, op. cit., p. 13.



sociales y económicos del Estado, por lo que equivaldría a la idea de ciudadanía democrática de Butenschon<sup>50</sup>.

### 1.3.3. Una ciudadanía instrumentalizada

En línea con los rasgos apuntados hasta ahora, la instrumentalización de la ciudadanía forma parte también de la estrategia de los Gobiernos del CCG de utilizar la nacionalidad como herramienta para favorecer a los grupos sociales que les son leales y evitar la constitución de una oposición fuerte que amenace la estabilidad de las familias reinantes. Esa concepción utilitarista de la ciudadanía ha supuesto, entre otras prácticas, la negación de la nacionalidad a determinados segmentos de la población autóctona, cambios radicales en las condiciones exigidas para la naturalización, la preferencia por determinados grupos sociales a la hora de conceder la nacionalidad a los extranjeros e, incluso, la revocación de la nacionalidad a los ciudadanos disidentes.

Respecto al primer caso, la no concesión de la nacionalidad a unos sectores poblacionales concretos, nos ocuparemos en el segundo apartado, donde nos referiremos a la comunidad *bidún*, de la que hemos hablado anteriormente. El fenómeno de los *bidún*, si bien está generalizado en toda la región, es especialmente sangrante en Kuwait, donde se calcula que viven cerca de 300.000 de estos apátridas. La negativa de las autoridades kuwaitíes a conceder la nacionalidad a este segmento de la población contrasta con la naturalización masiva de beduinos que realizó el país entre 1960 y 1980 ante el recelo de las tribus sedentarias, una iniciativa que Longva enmarca en ese carácter instrumental que hemos atribuido la ciudadanía en el Golfo. Según la autora, la decisión de nacionalizar a miles de beduinos fue en realidad un cálculo político de la familia real para “construir una base popular de apoyo político contra la creciente oposición liderada por las clases mercantes”<sup>51</sup>, de tradición sedentaria.

En cuanto a la modificación de las condiciones de adquisición de la nacionalidad para los extranjeros, de nuevo Kuwait constituye un buen ejemplo de cómo el acceso a la ciudadanía ha dependido históricamente de las necesidades de la clase política. Los primeros decretos kuwaitíes referentes a la nacionalidad datan de finales de 1940, cuando el país aún se encontraba bajo protectorado inglés, mantenían una política radicalmente diferente a la actual, ya que la legislación contemplaba tanto el *ius solis* como el *ius sanguini* y permitía a los extranjeros solicitar la nacionalidad con diez años de residencia<sup>52</sup>. Sin embargo, pocos años después el país se convirtió en un exportador de petróleo de primer orden y comen-

<sup>50</sup> DAVIS, U. “Conceptions of Citizenship in the Middle East. State, Nation and People”, en BUTENSCHON, N. A. et al. (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Nueva York, Syracuse University Press, p. 53.

<sup>51</sup> Longva, op. cit., p. 187.

<sup>52</sup> Íbid. p. 185.

zó a importar trabajadores inmigrantes de forma masiva, mientras el nivel de vida de los nacionales iba en aumento. La regulación no tardó en adaptarse a la nueva situación y ya en 1959 la nueva Ley de Nacionalidad se deshizo del principio de *ius solis* y endureció enormemente los requisitos para acceder a la nacionalidad. Este significativo cambio en la legislación se explica por el hecho de que la explotación del petróleo reportó cuantiosos beneficios a la familia real, que pronto vio en ellos la herramienta idónea para legitimar su poder ante una población poco cohesionada y un Estado todavía en construcción y sin una identidad nacional definida. Mantener el elevado nivel de vida que los kuwaitíes empezaron a disfrutar gracias a las generosas dádivas del Gobierno exigía limitar el tamaño de la población que se beneficiaba de ellos; de ahí que el país blindara el acceso a la ciudadanía a los nuevos habitantes que llegaban como trabajadores expatriados.

Junto con Kuwait, uno de los ejemplos más evidentes de esta instrumentalización del acceso a la ciudadanía es el caso de Bahreín, donde la población chií representa cerca del 70% de la ciudadanía pero la monarquía es de confesión suní. En su intento por reducir el peso demográfico de los chiís, la familia real ha llevado a cabo una política de naturalización que los discrimina a favor de los suníes, de manera que la práctica totalidad de los extranjeros a los que se les ha concedido la nacionalidad pertenecen a esta rama del islam. La cuestión va más allá de un mero cálculo demográfico o político, sino que afecta también al ámbito de la seguridad nacional, como tuvimos ocasión de comprobar con motivo de los fuertes disturbios que se produjeron en el país en 2011. Entre los muchos eslóganes que los manifestantes chiís corearon figuraba el de “¡Parad la naturalización!” en referencia a los casi 50.000 extranjeros sunís de nacionalidad paquistaní, jordana y siria que, según la oposición, han sido naturalizados en la última década<sup>53</sup>. La preocupación de los chiíes aumenta si tenemos en cuenta que solo los sunís pueden enrolarse en el ejército, el cual está formado en gran medida por mercenarios extranjeros y ejerció un papel central en la represión de esas mismas protestas.

Con todo, aunque las denuncias de los chiís se centran en el componente “político” de esa naturalización, lo cierto es que las críticas están más relacionadas con el hecho de que un mayor número de personas accedan a los beneficios que les otorga la ciudadanía bahreiní. De hecho, incluso la propia población suní se queja de que los extranjeros nacionalizados dificultan el acceso a la vivienda y al empleo<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> “Bahraini Shi’ites protest against settling Sunnis”. Reuters, 9 de marzo de 2011 [Disponible en Internet: <http://www.reuters.com/article/2011/03/09/us-bahrain-protests-idUSTRE7284W320110309>] [Consulta: 05/08/2013]

<sup>54</sup> CONSTANTINE, Z. “Protests over citizenship for Sunnis from abroad shake Bahrain”. The National, 10 de marzo de 2011 [Disponible en Internet: <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/protests-over-citizenship-for-sunnis-from-abroad-shake-bahrain>] [Consulta: 05/08/2013]



## 2. CIUDADANOS DE SEGUNDA

### 2.1. El estatuto jurídico de la mujer en los países del Golfo

En el Golfo, como en el resto del mundo árabe, el estatuto de la mujer es muy inferior al del hombre, puesto que las mujeres son discriminadas en casi todos los ámbitos de la vida pública y privada. Paradójicamente, las Constituciones de los países del CCG, a excepción de la saudí, garantizan la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, y algunas prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo. Así sucede con Omán, cuya Ley Básica establece que “todos los ciudadanos son iguales ante la ley” y que “no cabe discriminación por razones de género, origen, color, lengua, religión, secta, domicilio o estatus social” (art. 17). Pese a ello, dicha discriminación se produce en la práctica de manera muy generalizada debido a que no se han establecido mecanismos para garantizar la paridad de género, y lo que es peor, a que las propias leyes de estos países consagran esa desigualdad en clara contradicción con sus principios constitucionales.

Un estudio publicado en 2005 por la ONG Freedom House realiza un análisis por países de la situación de los derechos de las mujeres en el mundo árabe<sup>55</sup>. De entre todos los países árabes, los seis Estados del CCG reciben la peor puntuación, siendo Arabia Saudí el peor parado. Entre las situaciones que suponen una discriminación de la mujer, figura la previsión de penas mayores para ellas ante un mismo delito, las dificultades en el acceso a la justicia, la no penalización de la violencia doméstica ni de las violaciones cometidas en el ámbito del matrimonio, el tratamiento desigual de la mujer en las leyes laborales, la concesión de autoridad legal al marido sobre su mujer<sup>56</sup>, etc. Asimismo, las mujeres también han

<sup>55</sup> NAZIR, S y TOMPERT, L. (ed.) (2005). *Women's rights in the Middle East and North Africa*. Citizenship and Justice, Maryland, Rowman & Littlefield.

<sup>56</sup> Arabia Saudí representa el caso más extremo en este sentido. Las mujeres requieren el permiso de su marido, padre o pariente cercano para poder realizar un gran número de actividades, como viajar en avión o reservar una habitación de hotel. Paradójicamente, esta sumisión legal de la mujer resulta en algunos casos perjudicial para el hombre. El informe de Freedom House ofrece el siguiente ejemplo: si una mujer es amonestada por la policía moral por no vestir según el código establecido, es su marido o responsable masculino quien puede ser multado e incluso encarcelado (op. cit., p. 259).

visto recortados históricamente sus derechos políticos, ya que no ha sido hasta fechas recientes cuando los países del Golfo han aprobado decretos para reconocer el sufragio femenino (Kuwait no lo hizo hasta 2005), dentro las limitaciones que ya de por sí sufren todos los ciudadanos en materia de derechos políticos.

El informe de Freedom House también revela que, a pesar de sus malos resultados en el ámbito de los derechos civiles y políticos, los países del Golfo obtienen mejores puntuaciones en el plano social, especialmente en lo que a educación y sanidad se refiere. Este hecho no sorprende en absoluto, dada la extensión que el Estado del Bienestar ha adquirido en estos países, tal y como hemos explicado anteriormente. Según señala un estudio posterior de la misma institución<sup>57</sup>, el área donde más se ha progresado es el de la educación, especialmente la universitaria, donde la presencia de mujeres es abrumadora<sup>58</sup>.

Aun así, ni siquiera en materia de derechos sociales, las mujeres disfrutan de un estatus equiparable al de los hombres, ya que son estos, en calidad de cabezas de familia, los principales receptores de las prestaciones sociales. Al-Mughni y Tétrault citan el caso de Kuwait, donde las mujeres solo pueden recibir préstamos gubernamentales para adquirir una vivienda si se encuentran desempleadas y no hay ningún hombre (ya sea un marido, un padre o un pariente cercano) que se haga cargo de ellas, y donde solo los hombres reciben una paga extra mensual por cada hijo menor, mientras que las madres no tienen ese derecho<sup>59</sup>. En algunos casos, no obstante, las mujeres disfrutan de mejores condiciones, especialmente en lo que concierne a la edad de jubilación, ya que en la mayoría de países del CCG esta se sitúa en los 55 años para las mujeres y en los 60 para los hombres<sup>60</sup>. Pese a todo, Al-Mughni y Tétrault consideran que ni siquiera en este caso subyace una voluntad de empoderamiento de la mujer, sino que se trata de medidas para favorecer que la mujer abandone el mercado laboral lo antes posible y aumentar así el número de puestos de trabajo disponibles para los hombres<sup>61</sup>.

Esta desigualdad sistemática de la mujer frente al hombre nos permite hablar de una ciudadanía de segunda que se aplica a la población femenina.

<sup>57</sup> KELLY, S. (2009). *Recent gains and new opportunities for women's rights in the Gulf Arab States*, Freedom House [Disponible en Internet: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Women%27s%20Rights%20in%20the%20Middle%20East%20and%20Noth%20Africa%2C%20Gulf%20Edition.pdf>] [Consulta: 14/08/2013]

<sup>58</sup> Tanto es así que países como Kuwait han emprendido medidas de discriminación positiva para favorecer al alumnado masculino, al que se le requiere menos nota para ingresar en determinadas carreras donde la proporción de mujeres es muy alta (íbid., p. 5).

<sup>59</sup> AL-MUGHNI, H. y TÉTRAULT, M. A. (2000). "Citizenship, Gender and the Politics of Quasi States", en JOSEPH, S. (ed.). *Gender and Citizenship in the Middle East*. Nueva York, Syracuse University Press, p. 245.

<sup>60</sup> FASANO, U. y Goyal, R. (2004). "Emerging Strains in GCC Labor Markets" (Working paper No. 04/71). International Monetary Fund, p. 7 [Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0471.pdf>] [Consulta: 11/06/2013]

<sup>61</sup> Op. cit., p. 253.

Como señala Altorki para el caso saudí, “la evidencia muestra que no se puede decir que las mujeres en Arabia Saudí disfruten de una ciudadanía en los términos de Marshall: como la atribución de derechos civiles, políticos, económicos y sociales”<sup>62</sup>; dicho de otro modo, las mujeres en el Golfo son “ciudadanas nominales pero no de hecho”<sup>63</sup>.

En este sentido, Joseph explica que, al contrario de lo que presupone la teoría política clásica, ni la práctica ni la conceptualización de la ciudadanía es neutral en términos culturales y de género, sino que en muchos casos, como sucede en los países árabes, las estructuras patriarcales de la sociedad han configurado una “ciudadanía masculina”<sup>64</sup>. Según la autora, los regímenes árabes, incluidos los líderes del socialismo árabe, han utilizado la imagen de la mujer, en su calidad de madre, para representar a la nación, mientras que ha sido la idea de hombre y de paternidad la que se ha vinculado al concepto del Estado, asociaciones estas que “han reforzado la producción de una jerarquía de género y facilitado la institucionalización de una ciudadanía marcada por el género en el proceso de construcción de los Estados”<sup>65</sup>.

La referencia a la maternidad y la paternidad en el imaginario de los nuevos Estados-nación árabes reviste especial importancia a la hora de caracterizar el estatuto de la mujer en estos países, especialmente en el caso del Golfo. Como apunta Joseph, la familia en el mundo árabe se ha perfilado como un dominio separado y a menudo vetado a la intervención del Estado y, no solo eso, sino que el propio sistema ha erigido a la familia en vez de al individuo como unidad básica del Estado<sup>66</sup>. Las propias Constituciones de Kuwait y Arabia Saudí así lo establecen: “La familia es el núcleo de la sociedad saudí”, dice el artículo 9 de la Ley Básica saudí, mientras que la Carta Magna kuwaití establece también en su artículo 9 que “la familia es el pilar de la sociedad”.

Esa centralidad que los Estados del Golfo otorgan a la familia supone que los ciudadanos son valorados en tanto que miembros de la familia, de modo que la lógica patriarcal por la que se rigen las familias árabes se reproduce también en las instituciones del Estado. Al respecto, Joseph señala que las leyes de familia en los países árabes han permitido consagrar a las mujeres y los niños como propiedad de sus maridos y padres, de modo que la mujer, enteramente dependiente del hombre, carece de “entidad política”<sup>67</sup>. Con ella coincide también Altorki, quien asegura que en Arabia Saudí las mujeres no son dueñas de sí mismas<sup>68</sup>, una conclusión a la que llegan igualmente Al-Moghni y Tétreault al afirmar que

<sup>62</sup> Op. cit, p. 232.

<sup>63</sup> Al-Mughni y Tétreault, p. 237.

<sup>64</sup> JOSEPH, S. (2010). “Gender an Citizenship in the Arab World”. Al-raida, n.º 129, p. 8.

<sup>65</sup> Íbid., p. 10.

<sup>66</sup> Íbid., p. 14.

<sup>67</sup> Íbid.

<sup>68</sup> Op. cit., p. 229.

las mujeres en los países del Golfo “no son individuos por derecho propio, sino miembros de la familia cuyos derechos y deberes se definen en relación con el lugar que ocupan en ella”, de manera que “la existencia política, social y económica de una mujer está enteramente sometida a la del hombre cabeza de familia”<sup>69</sup>.

En realidad, el papel que ejerce la familia como eje vertebrador del Estado en el Golfo no deja de ser la manifestación de una modernización incompleta, de unos Estados todavía débiles que se ven influenciados por las estructuras patriarcales de las sociedades que están llamados a gobernar<sup>70</sup>. Al respecto, Al-Mughni y Tétréault aseguran que en el caso de Kuwait “el estatus político de la mujer kuwaití es el indicador principal de la condición de cuasi Estado de Kuwait”, de forma que la aceptación de la mujer como ciudadano de pleno derecho “supondría un hito en la en la transformación en curso de Kuwait en un Estado-nación moderno”<sup>71</sup>.

### 2.1.1. La discriminación de la mujer en las leyes de nacionalidad

Hemos visto ya algunas de las manifestaciones de la discriminación general que soporta la mujer en el Golfo. Sin embargo, existe un ámbito en el que esa desigualdad se revela de una forma particularmente peligrosa para el disfrute de sus derechos. Nos referimos a la discriminación de la mujer en las leyes de nacionalidad. Como hemos avanzado ya en el apartado 1.2, la legislación de los países del CCG en esta materia perjudica a la mujer en dos ámbitos:

Por un lado, las leyes de los seis Estados del Golfo solo permiten transmitir la nacionalidad por vía patrilineal, de modo que los hijos nacidos de madres nacionales y padres extranjeros, no adquieren de manera automática la nacionalidad; no ocurre así con los hijos de padre nacional y madre extranjera, que son considerados nacionales desde su nacimiento. Como hemos visto anteriormente, las madres solo pueden transmitir la nacionalidad a sus hijos en determinadas circunstancias, como cuando se desconoce la identidad del padre o este es apátrida, condiciones que no se les exigen a los padres nacionales. En determinados casos, las leyes de nacionalidad confieren algún tipo de ventaja a los hijos de madres nacionales a la hora de acceder a la nacionalidad (por ejemplo, en Qatar se les da preferencia frente a otros extranjeros a la hora de solicitar la nacionalidad); sin embargo, dado el reducido número de naturalizaciones que se producen al año, se trata de una prerrogativa mínima<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> Op. cit., p. 247.

<sup>70</sup> Joseph, op. cit., p. 15.

<sup>71</sup> Op. cit., p. 260.

<sup>72</sup> Sorprendentemente, Arabia Saudí es el país más progresista en este sentido, ya que el artículo 8 de Ley de nacionalidad determina que los hijos nacidos de madre saudí y padre extranjero podrán optar a la nacionalidad una vez alcanzada la mayoría de edad, siempre que el interesado tenga un per-

Por otra parte, en el Golfo, mientras que un hombre puede transmitir la nacionalidad a una mujer extranjera si contrae matrimonio con ella, ya que se le permite solicitarla transcurrido un periodo determinado tras el casamiento, la mujer nacional no puede hacer lo propio si se casa con un hombre extranjero. Solo en algunos casos la ley prevé algún tipo de preferencia para los maridos extranjeros, como sucede en Omán, donde estos pueden solicitar la nacionalidad omaní pasados diez años desde el matrimonio, siempre y cuando cumplan con el resto de requisitos que figuran en el artículo 2 de la Ley de nacionalidad, algo que no se exige a las esposas de los nacionales.

Esta flagrante discriminación de la mujer es común a todos los países árabes, con excepción de Túnez, Argelia, Egipto y Marruecos, que han introducido reformas al respecto en la última década. Los Gobiernos árabes ofrecen justificaciones políticas a esta desigualdad, alegando que el otorgar la nacionalidad al marido extranjero podría poner en riesgo la paz social y conducir a una crisis política interna<sup>73</sup>. Pese a lo peregrino de esta creencia, no se entiende cómo tal argumento no se aplica a las mujeres extranjeras que se casan con hombres nacionales, de no ser por el hecho de que, como apuntábamos antes, la mujer se halla en buena medida anulada políticamente, de manera que representa un riesgo mínimo para el país.

Las leyes de nacionalidad en el Golfo se han mantenido así a pesar de que los seis Estados del CCG se han adherido a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (el primero en hacerlo fue Kuwait en 1999 y el último Qatar en 2009). No obstante, todos ellos firmaron el tratado con reservas, entre ellas, al artículo 9.2, que establece que “los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”. De hecho, como señala Abou-Habib, las reservas son tantas en algunos casos que prácticamente se anula el contenido y propósito del tratado<sup>74</sup>. Así consta también en algunas de las objeciones formuladas por otros Estados a estas reservas<sup>75</sup>.

Esta legislación no solo implica una discriminación de la mujer, sino que interfiere gravemente en la libertad individual, pues impide en gran medida que las mujeres en el Golfo puedan contraer matrimonio con la persona de su elección, especialmente si esta es extranjera. Cabe decir, no obstante, que las dificultades que deben afrontar los matrimonios mixtos en el Golfo afectan no solo a los

---

miso de residencia, buen comportamiento y sepa árabe. Sin embargo, en la práctica, este precepto solo se aplica a los hijos varones y no a las hijas, que deben contraer matrimonio con un saudí para poder acceder a la nacionalidad (Alsalmi, op. cit, nota al pie n° 89).

<sup>73</sup> ABOU-HABIB, L. (2003). “Gender, citizenship and nationality in the Arab region”. *Gender & Development*, n° 3, vol. 11, p. 67.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>75</sup> Tanto las reservas como las objeciones pueden consultarse en esta página: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV8&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV8&chapter=4&lang=en#EndDec)



constituidos por mujeres nacionales y hombres extranjeros, sino también a los formados por hombres nacionales y mujeres extranjeras. En muchos casos, las leyes exigen solicitar permiso a las autoridades y el no haberlo solicitado puede conllevar diversas sanciones. Incluso, hasta 1993 un omaní podía perder la nacionalidad por casarse con una extranjera sin la mencionada autorización. Otros países actúan en sentido inverso, incentivando el matrimonio entre nacionales, como es el caso de EAU, que ofrece sustanciosos beneficios sociales a los nacionales que contraen nupcias con emiratíes.

### 2.1.2. La repercusión en la infancia

Por otro lado, la legislación en materia de nacionalidad en el Golfo tiene un impacto muy negativo sobre un colectivo aún más vulnerable que el de las mujeres: los niños. En su estudio sobre las implicaciones que estas leyes tienen en varios países árabes, Abou-Habib relata la odisea por la que atraviesan los matrimonios mixtos formados por mujer nacional y hombre extranjero a la hora de registrar a sus hijos<sup>76</sup>. En muchos casos, las madres solo son conscientes de que no pueden transmitir la nacionalidad a su progenie cuando quieren inscribir a sus hijos en el registro y no se les permite hacerlo. Para poder registrar su nacimiento deben acudir a la representación diplomática del país del que sea originario el padre. Cuando este es nacional de un país árabe, a menudo solo puede ser él quien registre al hijo y no la madre, por lo que si se encuentra de viaje o ha abandonado a la familia, las madres se encuentran con que no pueden registrar a sus hijos en ningún sitio.

Superado este trámite, los hijos permanecen en el país de la madre como extranjeros, por lo que esta debe obtener un permiso de residencia para ellos y renovarlo regularmente. La prensa local recoge a menudo testimonios de estas madres. Un matrimonio residente en Bahreín formado por una mujer bahreíní y un hombre iraní (algo, por otra parte, bastante común en ese país) cuenta que debe gastar 2.100 dólares cada dos años para renovar los permisos de residencia de sus hijos<sup>77</sup>. “Me siento humillada cada vez que voy a renovar sus visados, mi país trata a mis bebés como intrusos”, afirma otra mujer bahreíní casada con un nacional alemán<sup>78</sup>.

Pero el de residir no es el único derecho del que se ven privados los hijos nacidos de madres nacionales y padres extranjeros. La complicada situación legal que su estatus genera afecta también a la libertad de movimiento, ya que con frecuencia estas madres se topan con numerosas dificultades a la hora de traer

<sup>76</sup> Op. cit., p. 69-70.

<sup>77</sup> HAMADA, S. (2009). “Gulf: Citizenship Laws favor Men, create Hardship for Women”. Global Information Network, 17 de septiembre [Consultado a través de la base de datos the Proquest]

<sup>78</sup> Íbid.

de vuelta a sus hijos a su país cuando estos han pasado una temporada fuera. Por otro lado, los hijos de estos matrimonios mixtos también ven limitado el acceso a la educación, ya que no todos los países del Golfo garantizan una educación primaria gratuita a los no nacionales. Además, una vez alcanzan la mayoría de edad muchos se ven privados de poder acceder a un empleo en el sector público, reservado a los nacionales.

Es preciso recordar, como hace un informe de Naciones Unidas sobre el impacto que esta discriminación de la mujer en materia de nacionalidad tiene en los niños, que, pese a que los Estados están obligados a proteger los derechos humanos de los no nacionales que se encuentran en su territorio, muchos no lo hacen<sup>79</sup>. El caso de los países del Golfo es paradigmático en este sentido, de manera que el hecho de no poseer la nacionalidad implica que a menudo se vulneran los derechos humanos de estos niños, no solo en materia de educación, sino también en lo que se refiere a libertad individual y de movimiento, respeto a la vida familiar, etc.

No solo los hijos de los matrimonios mixtos ven sensiblemente mermados sus derechos, sino que las propias madres nacionales se enfrentan a serias dificultades a la hora de ejercer la patria potestad o de reclamar la custodia de sus hijos cuando el matrimonio se disuelve<sup>80</sup>. El citado informe de la ONU advierte además del riesgo que este tipo de legislación entraña en lo que a apatridia se refiere, ya que el hecho de que la madre no pueda transmitir la nacionalidad a sus hijos puede dejarlos apátridas si las leyes del país del padre no se la atribuyen o si el padre ha abandonado a la familia y no ha realizado los trámites oportunos para registrar a su hijo (en muchos países árabes solo el padre está facultado para inscribir a los hijos en el registro civil). La apatridia es un problema de primer orden en el Golfo, tal y como analizaremos en el apartado 3.1 de esta memoria.

## 2.2. Las minorías en el Golfo: el caso de los chiís

Como Estados postcoloniales, los países del Golfo se caracterizan por su heterogeneidad étnica, cultural y religiosa, de modo que el fenómeno de las minorías es un tema central en la vida política y social de la región. Aunque las autoridades del CCG son reacias a publicar censos oficiales sobre la composición de la ciudadanía, la población nativa de la región es muy diversa. En esta memoria vamos a centrarnos únicamente en el caso de los chiís, porque se trata de una minoría muy relevante en términos numéricos y, sobre todo, políticos. Sin embargo, la comunidad chií no agota el espectro de minorías presentes en el

<sup>79</sup> UN HUMAN RIGHTS COUNCIL (2013), Report on discrimination against women on nationality related matters, including the impact on children : Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 15 March 2013, A/HRC/23/23, p. 11 [Disponible en Internet: <http://www.refworld.org/docid/51a5bdf74.html> [Consulta: 06/09/2013]

<sup>80</sup> Íbid, p. 12.

Golfo, donde pueden encontrarse nacionales de origen persa, como los *ajam* y los *huwala*, que se localizan principalmente en Bahreín, Qatar y EAU, grupos de baluchi originarios de la provincia de Baluchistán (Pakistán) o comunidades de sawahili-parlantes en Omán, a donde emigraron desde Zanzíbar.

Por su parte, la población chií se localiza a lo largo y ancho de la región; no obstante, para este estudio vamos a centrarnos sólo en los chiís de Arabia Saudí y Bahreín debido a que en ambos países representan una parte muy significativa del conjunto de la ciudadanía (tanto que en Bahreín constituyen entre el 60 y el 70% de la población nacional) y, sobre todo, porque ha sido allí donde han configurado una oposición política que ha desafiado a la élite gobernante. En Kuwait también encontramos una importante proporción de nacionales chiís; sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, el fervor con que combatieron a las tropas iraquíes durante la Guerra del Golfo contribuyó a empoderarles política y socialmente<sup>81</sup>.

Tanto en Arabia Saudí como en Bahreín los chiís tienen restringidos muchos de los derechos que como ciudadanos les corresponden. El discurso oficial los acusa de ser una quinta columna de Irán para desacreditar sus reivindicaciones, pese a que estas tienen una base mucho más socio-económica que sectaria o ideológica. Aun así, no es menos cierto que Irán ha sabido capitalizar muy bien ese descontento de la población chií para atacar ideológicamente a las monarquías del Golfo y cuestionar su legitimidad, del mismo modo que los regímenes árabes han jugado la carta iraní para achacar a influencias externas los conflictos domésticos. El resultado no ha sido otro que la permanencia de un statu quo que trata a los chiís como ciudadanos de segunda y potenciales enemigos del país.

Ese arrinconamiento de los chiís, que en la lógica de los Gobiernos del CCG está justificada por su supuesta simpatía hacia el país persa, constituye, paradójicamente, un riesgo para la estabilidad social y la seguridad nacional, ya que la discriminación de la que son objeto ha provocado sucesivos y numerosos conflictos más reales y peligrosos que la tan pregonada amenaza iraní. Los disturbios que vivió la región en 2011, de los que nos ocuparemos a continuación, son buena muestra de ello.

El abandono de esa política de casi *apartheid* y la implantación de medidas inclusivas son, por lo tanto, una condición sine qua non para fortalecer la cohesión interna de las sociedades del Golfo y garantizar la seguridad en el largo plazo<sup>82</sup>. La respuesta de estos países a las protestas de 2011 muestra, no obstante, su escasa voluntad al respecto.

<sup>81</sup> De hecho, en las elecciones al Parlamento celebradas en 2010, el boicot de los grupos islamistas a los comicios permitió a los candidatos chiís obtener 17 de los 50 escaños que componen la Cámara legislativa.

<sup>82</sup> ULRICHSEN, K. (2009). "Internal and External Security in the Arab Gulf States". Middle East Policy, n.º 2, vol. 16, p. 40.

### 2.2.1. Arabia Saudí: los chiís en la tierra del wahabismo

La situación de los chiís en Arabia Saudí, donde representan a entre el 15 y el 20% de la población, es especialmente complicada, dada la alianza del régimen saudí con una doctrina del islam caracterizada por su particular intolerancia religiosa: el wahabismo. El pacto entre la casa de los Al-Saud y el imam Ibn Abdel Wahab que dio lugar a la fundación del conocido como primer Estado saudí en 1744 selló una alianza que se prolonga hasta nuestros días. El wahabismo no es solo uno de las ramas más rigoristas del islam, sino que se caracteriza sobre todo por su rechazo a cualquier forma de pluralismo en el seno de la religión islámica y por su especial inquina hacia los chiís, a quienes culpan de la llamada *fitna*, la división que se produjo en la comunidad de musulmanes desde muy temprano en la historia del islam.

Suele decirse que Arabia Saudí ha establecido el islam como religión oficial, pero sería más preciso decir que, en realidad, es el wahabismo la doctrina oficial del Estado, por lo que quedan excluidas el resto de ramas islámicas, consideradas herejías por los wahabís<sup>83</sup>. No es de extrañar pues que la animadversión de la doctrina wahabí hacia el chiísmo se haya institucionalizado en Arabia Saudí, donde son frecuentes, y consentidas, las declaraciones de clérigos wahabís que denostan el credo y las prácticas chiís y justifican su discriminación<sup>84</sup>.

Pero más allá de la violencia simbólica, que en no pocas ocasiones se vuelve también física, la discriminación de los chiís en Arabia Saudí, donde “el sectarismo es endémico”<sup>85</sup>, se manifiesta en muchos otros ámbitos. En primer lugar, la marginación de los chiís se hace patente en la escasa inversión en infraestructuras que ha realizado el Gobierno saudí en la provincia oriental de Al-Haza, donde se concentra el grueso de la población chií, la cual carece de los establecimientos educativos y sanitarios necesarios. Asimismo, las autoridades saudís imponen numerosas restricciones a la observancia del culto chií, entre ellas la prohibición de distribuir publicaciones religiosas, los límites a la construcción de mezquitas propias o la destrucción de santuarios<sup>86</sup>. De igual modo, ningún chií ocupa un cargo ministerial ni forma parte del gabinete real.

Los chiís también tienen vetado el acceso a los puestos más sensible del sector público, como la policía o el ejército, y en los escasísimos casos en que

<sup>83</sup> Al respecto, cabe decir que los wahabís no solo rechazan el chiísmo, a cuyos practicantes acusan de infieles, sino también el resto de corrientes islámicas, como el sufismo e incluso las cuatro escuelas clásicas de jurisprudencia islámica.

<sup>84</sup> Entre las fatuas que emite el Consejo de Ulemas las hay que urgen a manifestar repugnancia y odio hacia los chiís en el lugar de trabajo e incluso que perdonan su asesinato.

<sup>85</sup> International Crisis Group (2005). “The Shiite Question in Saudi Arabia”. Middle East Report, n.º 45, p. 9 [Disponible en Internet: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Saudi%20Arabia/The%20Shiite%20Question%20in%20Saudi%20Arabia.pdf>] [Consulta: 03/09/2013]

<sup>86</sup> *Íbid.*, p.2.

consiguen entrar, las posibilidades de promoción son nulas; incluso en el sector privado también está generalizada esta discriminación<sup>87</sup>.

Ante esta situación, no es de extrañar que los chiís de Arabia Saudí se sientan como “ciudadanos de segunda clase, confinados en un gueto, separados y condenados al ostracismo”, en palabras de su portavoz en el exilio, Hamza Al-Hassan<sup>88</sup>.

Es este trato que el Gobierno saudí ha brindado desde antaño a los chiís el que explica la desafección de esta comunidad y no la supuesta interferencia de Teherán, pese al discurso oficial.<sup>89</sup> Una desafección que ha llevado a la configuración de una verdadera oposición política chií que ha desafiado al régimen en diversas ocasiones.

Ya en los años 50, muchos trabajadores chiís simpatizaron con los postulados socialistas de Násir y del partido Baaz, enemigos acérrimos de la monarquía saudí en aquella época. No resulta sorprendente que los chiís contemporizaran con el naserismo si tenemos en cuenta que, tras el descubrimiento del petróleo en la provincia de Al-Hasa, la mayoría de ellos fueron empleados en la petrolera estatal Aramco, en los puestos de menor rango. Inspirados por el socialismo árabe, los chiís protagonizaron diversas huelgas en demanda de mejores condiciones laborales y mayores salarios, a lo que el Gobierno saudí respondió con una campaña de represión y forzó a muchos al exilio<sup>90</sup>. Posteriormente, el triunfo de la revolución iraní en 1979 proporcionó un nuevo impulso a las demandas de la oposición chií, que desde entonces se radicalizó, adquirió un carácter mucho más militante y llevó a cabo acciones violentas e incluso actos terroristas.

Tras casi una década de intensa actividad desde el exilio, la oposición chií moderó su retórica revolucionaria y adoptó un discurso centrado en las libertades civiles y políticas y los derechos humanos. El entonces príncipe heredero Abdullah bin Abdelaziz supo recoger el testigo y en 1993 celebró un encuentro con los líderes chiís en el que les prometió aumentar las inversiones en Al-Haza, crear nuevas oportunidades de trabajo para los chiís y relajar las prohibiciones a la práctica de su culto, a cambio de que cesaran su oposición desde el extranjero. El acuerdo incluyó la liberación de cientos de presos políticos y el retorno de los exiliados.

Aunque la iniciativa del Gobierno permitió normalizar las relaciones con los chiís y contentó a buena parte de su élite, las promesas quedaron muy lejos de

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>88</sup> AL-RASHEED, M. (1996). “The Politics of Encapsulation: Saudi Policy towards Tribal and Religious Opposition”. *Middle Eastern Studies*, n° 1, vol. 36, p.111.

<sup>89</sup> WHITLEY, A. (1993). “Minorities and the Stateless in Persian Gulf Politics”. *Survival*, n° 4, vol. 20, p. 42.

<sup>90</sup> Al-Rasheed, *op. cit.*, p.111.

materializarse y la discriminación siguió siendo el pan de cada día para los chiís. En realidad, se trató más de una estrategia para cooptar a los líderes chiís que de una verdadera voluntad de reforma. Las protestas de las que el país fue testigo en 2011 así lo corroboran.

### 2.2.2. Bahrein: una mayoría marginada

Aunque hemos incluido la cuestión bahreiní en el apartado dedicado a las minorías, la población chií en Bahrein no constituye en absoluto una comunidad minoritaria, ya que representan a cerca del 70% de la ciudadanía. El caso de Bahrein es bien particular, porque si bien la amplia mayoría de los nacionales son chiís, la élite gobernante pertenece a la confesión suní, una anomalía que se remonta a finales del siglo XVIII, cuando la tribu suní de los Al-Jalifa, procedente de la actual Qatar, conquistó la pequeña isla, que había pertenecido históricamente al imperio persa.

Ya desde principios de 1920 se produjeron conflictos entre la población chií y la familia reinante, pero, al igual que en el caso saudí, estos adquirieron mayor vigor a partir de la década de 1950, cuando los chiís llevaron a cabo diversas formas de protesta al calor del socialismo árabe, en boga en esa época, para oponerse tanto a la presencia británica como al gobierno de los Al-Jalifa<sup>91</sup>. La ruptura definitiva no se produciría, sin embargo hasta 1975, cuando el emir disolvió la Asamblea Nacional, que solicitaba mayores poderes de los que el régimen estaba dispuesto a conceder, suspendió diversos artículos de la Constitución y proclamó el Estado de excepción. La deriva autoritaria que se produjo desde entonces se convirtió en la principal arma de guerra de los chiís.

Con todo, conviene señalar que no se trataba solo de una reivindicación chií, sino que tanto sunís como chiís han coincidido tradicionalmente a la hora de exigir mayor pluralismo y participación política. En realidad, fue la revolución iraní la que introdujo el elemento sectario en la oposición bahreiní, ya que desde entonces los chiís empezaron a usar los símbolos religiosos como rasgo distintivo y como arma política<sup>92</sup>. Los sucesos en Irán también imprimieron un carácter más radical a las protestas de los chiís; de hecho, en 1981 el Frente Islámico de Liberación de Bahrein, un movimiento islamista chií, protagonizó un intento de golpe de Estado. La respuesta del régimen a las cada vez más asertivas exigencias de los chiís fue un aumento de la represión, la detención de muchos de sus líderes y el destierro de otros tantos.

<sup>91</sup> MESA, L. (2012). "Bahrein: protesta popular, represión y conflicto latente", en GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. y ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (ed.). Informe sobre las revueltas árabes, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, p. 117.

<sup>92</sup> BAHRY, L. (2000). "The Socioeconomic Foundation of the Shiite Opposition in Bahrain". *Mediterranean Quarterly*, nº 3, vol. 11, p. 131.

Como indica Bahry, el resultado ha sido “el desarrollo de un movimiento chií, que si bien aún esfuerzos con los sunís a favor de la reforma constitucional, ha creado un identidad y organización específica chií basada en reivindicaciones sociales, políticas y económicas más amplias”<sup>93</sup> que afectan en exclusiva a este segmento de la población.

La primera discriminación de los chiís en Bahréin se produce en el ámbito político, ya que no tienen representación relevante en los órganos del Estado. Además, como hemos explicado anteriormente, la política de nacionalidad beneficia a la población suní en detrimento de la chií, ya que el Gobierno a menudo concede naturalizaciones masivas a grupos de confesión suní en lo que los chiís consideran un intento por revertir la actual estructura demográfica del país.

Por otro lado, los puestos en la policía, las fuerzas armadas y el ministerio de Defensa también están vetados para los chiís. Asimismo, otros empleos en el sector público requieren la expedición de un certificado policial que acredite que el solicitante no tiene un historial delictivo<sup>94</sup>, algo que para los chiís es difícil de conseguir dado su activismo político y las limitaciones que el Gobierno impone al respecto. La imposibilidad de acceder a un empleo en el sector público tiene una importante incidencia sobre la que probablemente sea la principal causa del descontento chií: el paro. Descartada la Administración Pública, la única opción para la población chií de encontrar un trabajo es hacerlo en el sector privado, algo sumamente difícil para los nacionales de todo el Golfo dada la abrumadora presencia de inmigrantes, sujetos a salarios muy bajos y condiciones laborales desfavorables. El desempleo se ceba sobre todo con las zonas rurales, donde se concentra el grueso de la población chií, que tiene poco acceso a la educación y formación de la que sí disfrutaban los sunís y ha de conformarse con empleos de baja cualificación, donde hay una competencia feroz con los extranjeros.

Pero incluso las clases más acomodadas, formadas por comerciantes y empresarios, sufren de esta discriminación, pues denuncian que la Administración suele dar preferencia en sus contratos a las empresas regentadas por sunís<sup>95</sup>, algo que resulta muy perjudicial para esta clase emprendedora chií si tenemos en cuenta que las economías del Golfo son altamente intervencionistas y el Estado es su principal motor.

### 2.2.3. Las protestas de 2011: ¿una primavera chií?

Si bien con menor intensidad que en los países vecinos, los Estados del Golfo no han sido ajenos a la oleada revolucionaria que ha sacudido al mundo árabe. Los principales focos de protesta se localizaron precisamente en Arabia Saudí

<sup>93</sup> *Íbid.*, p. 132.

<sup>94</sup> *Íbid.*, p. 134.

<sup>95</sup> *Íbid.*, p. 138.

y Bahréin, donde la comunidad chií sufre de una mayor discriminación. De esta forma, si bien en otros países de la zona se presenciaron algunos actos reivindicativos, estos quedaron muy lejos en tamaño y contenido de los experimentados por estos dos Estados<sup>96</sup>. Ello nos lleva a afirmar que la primavera árabe en el Golfo se circunscribió al caso chií, por lo que algunos la han calificado como primavera chií; sin embargo, si bien no debemos olvidar el componente socioeconómico de estas protestas.

En el caso de Arabia Saudí, los disturbios de 2011 fueron sin duda los de mayor envergadura de las últimas tres décadas. Las primeras manifestaciones tuvieron lugar en las zonas periféricas de la provincia de Al-Hasa. Al principio, las demandas eran muy moderadas, pues los manifestantes tan solo mostraban su solidaridad con los opositores en Bahréin y pedían el fin de la discriminación de los chiís. Incluso, en sus pancartas podía leerse: “no queremos derrocar al régimen”<sup>97</sup>. Aun así, la respuesta del régimen no dio lugar a ningún tipo de negociación y se limitó a reprimir las protestas y a arrestar a numerosos activistas, lo que provocó una escalada del conflicto que llevó a enfrentamientos armados entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad.

A finales de noviembre se produjo una manifestación multitudinaria en la ciudad oriental de Qatif en la que por primera vez los asistentes exigieron la caída del régimen al grito de “muerte a Al-Saud”. De hecho, una publicación chií emitió una declaración en la que aseguraba que los jóvenes chiís estaban preparados para morir como mártires en su lucha contra el régimen<sup>98</sup>. Más tarde, el arresto del clérigo chií Nimr Al-Nimr en julio de 2012 radicalizó todavía más las protestas.

Pese a su intensidad, las protestas de la provincia oriental no lograron extenderse al resto del país ni involucrar a los sectores sunís, y solo algunos liberales criticaron la represión del régimen contra los manifestantes. En ello ejerció un inestimable papel la propaganda del Gobierno saudí, que culpó a Irán de los sucesos y aseguró que las protestas no eran más que una estrategia del país persa para aumentar su influencia en el Golfo. El régimen saudí desaprovechó la oportunidad que este episodio le ofrecía para materializar las promesas que el rey Abdullah realizó en 1993 y mejorar la situación de los chiís. Al contrario, adoptó una política de represión y de criminalización de las protestas que ha contribuido a profundizar aún más la brecha sectaria en el país.

Por su parte, las primeras protestas en Bahréin se produjeron en febrero de 2011. Se trataba igualmente de manifestaciones pacíficas en las que se deman-

<sup>96</sup> Kuwait y Omán vivieron algunas protestas, sobre todo en forma de pequeñas manifestaciones y huelgas, pero estas tenían un carácter social, motivadas sobre todo por las disfunciones que presenta el mercado laboral en estos países, y no sectario o político como en el caso de Arabia Saudí y Bahréin.

<sup>97</sup> MATTHIESEN, T. (2012). “A ‘Saudi Spring’?: The Shi’a Protest Movement in the Eastern Province 2011-2012”. *The Middle East Journal*, n.º 4, vol. 66, p. 636.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 650.



daban reformas políticas y democráticas pero no se cuestionaba la figura del rey Hamad Al-Jalifa. Las fuerzas de seguridad, sin embargo, reprimieron rápidamente estos actos alegando que se trataba de manifestaciones ilegales<sup>99</sup>. Aunque el Gobierno hizo algunas concesiones, como liberar presos políticos, permitir el regreso de algunos opositores en el exilio y ordenar la implantación de un amplio programa social que incluía la creación de varios miles de puestos de trabajo en el sector público<sup>100</sup>, las protestas adquirieron un tono mucho más combativo y las críticas empezaron a dirigirse hacia la familia real.

El punto álgido del conflicto se produjo cuando el rey presentó una petición formal ante el CCG para que interviniera militarmente y disolviera la manifestación de la Plaza de la Perla, en Manama, la capital del país. Un contingente formado por 1.200 efectivos de Arabia Saudí y 600 de EAU entraron en Bahrén tras decretarse el estado de emergencia. Las fuerzas del CCG aplastaron la protesta en una intervención que se saldó con varios fallecidos, cientos de arrestos, incluidos los del personal sanitario que atendió a los manifestantes —una acción que fue muy criticada por las organizaciones de derechos humanos— y la destrucción del célebre monumento de la Plaza de la Perla, símbolo de la revolución.

Finalmente, el 1 de junio el rey puso fin al estado de emergencia e invitó a todas las fuerzas políticas a participar en un diálogo nacional. Prometió liberar a todos los detenidos acusados de haber insultado a la familia real y ordenó la creación de una comisión de investigación independiente, que contó con reconocidos expertos en derecho internacional —entre ellos, Mahmoud Cheriff Bassiouni, experto de Naciones Unidas en crímenes de guerra— para esclarecer lo sucedido<sup>101</sup>.

Pero el conflicto abierto en 2011 aún no se ha cerrado. Recientemente, el principal grupo de la oposición, Al-Wefaq, ha anunciado que abandona las negociaciones con el Gobierno<sup>102</sup>. La estrategia del régimen bahreiní ha dado resultados en el corto plazo, pero como señala Mesa, “los elementos económicos, políticos y sociales que han motivado esta nueva ola de conflictividad social en Bahrén están presentes y tendrán que ser abordados para lograr un verdadero

<sup>99</sup> Mesa, *op. cit.*, p. 123.

<sup>100</sup> Ante el temor a un posible contagio, los seis países del CCG han decretado a lo largo de 2011 la concesión de generosas prebendas económicas, que incluyen desde la subvención de alimentos básicos, hasta la creación de miles de empleos en la Administración, pasando por la construcción de cientos de miles de viviendas de protección social, en lo que algunos autores han calificado de contrarrevolución. Puede encontrarse más información al respecto en: HERTOOG, S. (2011) “The costs of the counter-revolution in the GCC”. *Foreign Policy*. 31 de mayo [Disponible en internet: [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the\\_costs\\_of\\_counter\\_revolution\\_in\\_the\\_gcc](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc)] [Consulta: 28/04/2012]

<sup>101</sup> Los resultados de la investigación pueden consultarse aquí: <http://www.bici.org/bh/BICireportEN.pdf>

<sup>102</sup> “Opposition suspends role in Bahrain talks after deputy leader held” (2013). *Reuters*, 18 de septiembre [Disponible en Internet: <http://www.reuters.com/article/2013/09/18/us-bahrain-opposition-wefaq-idUSBRE98H14B20130918>] [Consulta: 23/09/2013]

diálogo y una verdadera respuesta a las principales demandas populares”, pues de otro modo “el conflicto en Bahrén se mantendrá en estado latente y podrá estallar nuevamente en cualquier momento”<sup>103</sup>.

Las protestas de 2011 evidencian la discriminación de la que son objeto los chiís en el Golfo y los riesgos que ello entraña para la estabilidad social y política de estos países. Asimismo, la postura que han adoptado los Estados del CCG ante este desafío, una mezcla de represión y cooptación, demuestra la escasa voluntad de las monarquías del Golfo por emprender reformas inclusivas que garanticen la cohesión interna de unas sociedades que, como venimos indicando, no han logrado configurar una identidad nacional capaz de legitimar unos Estados todavía muy jóvenes. Pero de nuevo, estos países han antepuesto los intereses de las dinastías reinantes al interés del Estado. Otra vez más, los países del Golfo han confundido la “seguridad del régimen” con la “seguridad nacional”<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Mesa, *op.cit.*, p.143 y 144.

<sup>104</sup> Ulrichsen, *op. cit.*, p. 40.



### 3. EL ESTATUTO DE LOS NO-NACIONALES: LA POBLACIÓN SIN DERECHOS

En el apartado anterior hemos visto la discriminación que sufren determinados sectores de la ciudadanía, principalmente las mujeres y la minoría chií, que no disfrutaban de los mismos derechos que el resto de nacionales y están considerados ciudadanos de segunda. Sin embargo, ambos quedan muy lejos de ser los grupos más perjudicados por el carácter antidemocrático de los regímenes del Golfo y por la concepción restrictiva, jerárquica y utilitarista que se tiene de la ciudadanía en ellos. Al contrario, en la escala de la discriminación todavía se pueden bajar algunos peldaños más. Las dos comunidades de las que nos ocupamos en este último apartado, los apátridas y los inmigrantes, dan buena cuenta de ello: excluidos de los beneficios que aporta la nacionalidad de un Estado del CCG, tanto unos como otros se hallan en una situación de gran vulnerabilidad, agravada por el hecho de que estos países violan de manera sistemática los derechos más básicos de esta población, como veremos. Así pues, si para los nacionales el autoritarismo de estas monarquías se manifestaba en derechos civiles y políticos limitados y en la marginación social de determinados sectores, para los extranjeros esa falta de democracia se traduce en una violación permanente de sus derechos humanos.

#### 3.1. La apatridia en el Golfo

La apatridia en los países del CCG constituye un fenómeno muy generalizado, pues se trata de una de las regiones donde este problema alcanza mayores cifras, a pesar de que estos Estados no publican datos oficiales al respecto. La comunidad de apátridas en el Golfo, que se cree que está formada por cerca de 500.000 personas<sup>105</sup>, recibe el nombre genérico de *bidún*, como hemos apuntado

<sup>105</sup> SHIBLAK, A. (2009). “Las tribus perdidas de Arabia”. *Revista Migraciones Forzadas*, n° 32, p. 38 [Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7156>] [Consulta: 10/09/2013]

anteriormente<sup>106</sup>. El mayor número de ellos reside en Kuwait, donde los *bidún* suman cerca de 120.000 personas.

Este segmento de la población no tiene reconocida la nacionalidad de ningún Estado, a pesar de que la inmensa mayoría de ellos no sólo han nacido y crecido en el Golfo, sino que sus antepasados formaban parte de las tribus nómadas autóctonas de la región. De hecho, el problema de los *bidún* se remonta a la época en la que los Estados del CCG se independizaron y aprobaron las primeras leyes de nacionalidad, un concepto desconocido para un importante sector de la población nativa, constituida por tribus beduinas que se desplazaban entre distintos territorios y no tenía residencia fija. Ese es el origen de gran parte de la bolsa de apatridia existente en la zona, especialmente en el caso de Kuwait, en el que hemos centrado esta parte de la memoria por tratarse no solo de la mayor comunidad de *bidún* del Golfo, sino porque es allí donde el problema está más enquistado. Respecto a la población apátrida en otros países del CCG, Kapiszewsky explica que muchos de los *bidún* que residen en EAU y Bahrein son originarios de las zonas meridionales de Irán y, pese a que constituyen la segunda y tercera generación de residentes, nunca se les ha concedido la nacionalidad<sup>107</sup>.

Pero las causas de la apatridia no son sólo históricas; las leyes de nacionalidad ejercen también un importante papel, ya que “son las responsables, en gran medida, de generar y mantener el fenómeno de la apatridia en la región”<sup>108</sup>. La legislación en este materia, además de imponer numerosas restricciones para acceder a la nacionalidad, impide a las mujeres nacionales transmitir su nacionalidad a los hijos, hecho que no solo no ayuda a reducir la apatridia, sino que contribuye a aumentarla, puesto que a muchos niños que residen en el Golfo y cuyas madres son nacionales de estos países no se les atribuye ni la nacionalidad de la madre ni la del padre.

En este sentido, cabe señalar que ninguno de los países del Golfo ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 ni la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Aun así, otros instrumentos del derecho internacional por los que estos países sí están obligados también recogen disposiciones relativas a la apatridia que los Estados del Golfo no cumplen. Ese es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce el derecho de todos los niños a adquirir una nacionalidad y la obligación de los Estados Partes de asegurar este derecho cuando existe riesgo de apatridia<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Recuérdese que el término *bidún* procede del árabe y significa “sin” (nacionalidad), por lo que no debe confundirse en ningún caso con beduino.

<sup>107</sup> KAPISZEWSKY, A (2001). *Nationals and Expatriates. Population and Labour Dilemmas of the Gulf Cooperation Council States*. Líbano, Ithaca Press, p. 56.

<sup>108</sup> Shiblak, *op. cit.*, p. 37.

<sup>109</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (2011). *Prisoners of the Past. Kuwaiti Bidun and the Burden of Statelessness*. Nueva York, HRW, p. 45 [Disponible en Internet: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kuwait0611WebInside.pdf>] [Consulta: 25/08/2013]

Por último, ser apátrida en el Golfo constituye una condición de especial gravedad. Como hemos mencionado ya y analizaremos más en profundidad en la última parte de esta memoria, el disfrute de los derechos civiles y políticos, pero sobre todo, de los derechos sociales en Golfo está condicionado a poseer la nacionalidad de uno de los Estados miembros del CCG, ya que los extranjeros tienen muy pocos derechos reconocidos y se encuentran en una situación de indefensión jurídica. Los apátridas padecen además el agravante de no estar incluidos ni en la categoría de nacionales ni en la de extranjeros, por lo que su estatus es aún más precario<sup>110</sup>. La apatridia en el Golfo es pues sinónimo de exclusión, pobreza y violación de los derechos humanos.

### 3.1.1. Los bidún en Kuwait: origen y evolución del problema

En Kuwait viven cerca de 120.000 apátridas. La mayoría de ellos descienden de tribus de beduinos que, cuando se promulgó la primera ley de nacionalidad en 1959, no realizaron los trámites pertinentes para registrarse como nacionales. Las razones de esta negligencia son diversas: desconocimiento, dificultades para trasladarse a la ciudad, analfabetismo y, en muchos casos, desinterés. A este respecto hay que tener presente que la nacionalidad era un concepto totalmente nuevo para unas comunidades nómadas acostumbradas a viajar de un territorio a otro y sin una residencia fija. Por otro lado, aunque en menor proporción, algunos de los *bidún* que habitan en tierra kuwaití son descendientes de nacionales de otros países árabes que tras la independencia de Kuwait fueron reclutados en las fuerzas armadas del nuevo país debido a la poca predisposición de los nativos a ocupar estos puestos. El Gobierno kuwaití prefirió inscribirlos como *bidún* para no reconocer oficialmente que se estaban enrolando extranjeros en el ejército nacional<sup>111</sup>.

Durante unos años, la apatridia de los *bidún* no representó ningún problema para el Gobierno ni para ellos. El Ejecutivo les reconoció el derecho de residencia y les permitió acceder a la mayoría de los servicios públicos<sup>112</sup>. De hecho, la comunidad *bidún* se contabilizaba como población nacional en los censos y se les dejó abierta la posibilidad de solicitar la nacionalidad kuwaití en el futuro. Como señala Human Rights Watch en el último informe publicado sobre esta

<sup>110</sup> ALI, Y. (2006). "Stateless and Citizenship Rights in the Middle East: the Case of Kuwait". *Digest of Middle East Studies*, n.º 1, vol. 15, p. 63.

<sup>111</sup> LONGVA, A. N. (1997). *Walls Built on Sand. Migration, Exclusion and Society in Kuwait*. Colorado, Westview Press, p. 51.

<sup>112</sup> Pese a que Kuwait reclutó a extranjeros árabes en su ejército, lo hizo en mucha menor medida que sus vecinos del Golfo, ya que la mayor parte de las fuerzas armadas kuwaitíes estaban integradas por *bidún autóctonos*. Longva explica que el hecho de que estas tribus no se hubieran registrado como nacionales pronto supuso una ventaja para el Gobierno kuwaití, que, a cambio de que se alistaran en el ejército, les ofrecía las mismas prestaciones sociales que a los nacionales, quienes rechazaban emplearse en las fuerzas de seguridad del Estado (Longva (2000), *op.cit.*, p. 188).

población, “excepto por el derecho a voto, el Gobierno los trataba como si fueran ciudadanos kuwaitíes”<sup>113</sup>.

Aunque con posterioridad se introdujeron reformas sucesivas en la legislación que hicieron más difícil el acceso a la nacionalidad, el primer cambio en el estatuto de los *bidún* no se produjo hasta la década de los ochenta. En esa época, la guerra entre Irán e Irak generó una gran inestabilidad en la zona y el Gobierno kuwaití temía que refugiados, desertores o agentes extranjeros se hicieran pasar por *bidún* y escondieran su verdadera nacionalidad. En 1985 el entonces emir del país, Jaber Al-Ahmad Al-Sabah, sufrió un atentado terrorista, del que salió ileso. Ese mismo año el Gobierno cambió la denominación de los *bidún* por la de “residentes ilegales”<sup>114</sup> y dejó de reconocerles los derechos de los que hasta entonces disfrutaban por servir en las fuerzas armadas.

Pero las cosas empeoraron en 1991. Al término de la guerra, el Gobierno kuwaití acusó a muchos *bidún* de haber colaborado con los invasores, en la mayoría de los casos sin fundamento. Como consecuencia de ello, a los *bidún* que habían huido del país durante el conflicto no se les permitió regresar y muchos de los que permanecieron en Kuwait fueron después expulsados. Además, todos perdieron sus empleos en el ejército y por ende los beneficios sociales que esos puestos les otorgaban. La población *bidún* pasó de 250.000 personas antes de la guerra a cerca de 120.000.

Desde entonces y hasta la fecha, los *bidún* viven en una situación de precariedad absoluta y sin que se protejan sus derechos humanos, una situación que explica las protestas pacíficas que se produjeron en Kuwait por parte de este colectivo en 2011 y que fueron duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad. A pesar de que el Gobierno anunció rápidamente un paquete de reformas para mejorar la situación de los *bidún*, estas todavía no se han implementado, y aunque así fuera, no constituyen una solución real al problema.

Recientemente, el Ejecutivo ha anunciado que concederá la nacionalidad a 4.000 *bidún*. Se trata de una buena noticia, pero la cifra queda muy lejos de afectar a los 120.000 apátridas que residen en Kuwait<sup>115</sup>.

Kuwait no es el único país donde la comunidad *bidún* se ha movilitado políticamente. En EAU, donde los *bidún* se topan con las mismas dificultades, el Gobierno decidió expulsar del país a un activista apátrida por criticar la política del Ejecutivo al respecto<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> *Op. cit.*, p. 13.

<sup>114</sup> Longva (1997), *op. cit.*,

<sup>115</sup> “Kuwait: Small step forward for Bidun rights as 4,000 ‘foreigners’ granted citizenship” (2003). Amnistía Internacional, 23 de marzo [Disponible en Internet: <http://www.amnesty.org/en/news/kuwait-small-step-forward-bidun-rights-4000-foreigners-granted-citizenship-2013-03-21> [Consulta: 15/09/2013]

<sup>116</sup> “UAE: Stop Expulsion of Bidun Activist” (2012). Human Rights Watch, 15 de julio [Disponible en Internet: <http://www.hrw.org/news/2012/07/15/uae-stop-expulsion-bidun-activist>] [Consulta: 15/09/2013]

### 3.1.2. La apatridia y los derechos humanos en Kuwait

Como ya hemos señalado, Kuwait no reconoce a los *bidún* como apátridas, sino como residentes ilegales. Según el discurso oficial, la mayoría de ellos son en realidad ciudadanos de otros países que esconden deliberadamente su verdadera nacionalidad para poder residir en Kuwait. La ilegalidad a la que el Gobierno relega a esta población les obliga a vivir en condiciones muy precarias, tanto jurídica como social y económicamente, ya que la falta de un permiso de residencia les impide llevar a cabo muchas actividades, como comprar una propiedad o un coche, abrir una cuenta bancaria, inscribirse en un colegio público, ser contratado por una empresa, etc.<sup>117</sup>

Con todo, Kuwait cuenta con una institución pública que se encarga de este colectivo, conocida como el Comité para los Bidún, la cual es responsable de todos los asuntos relacionados ellos y de la expedición de documentación oficial. Además, los *bidún* están hasta cierto punto protegidos contra la deportación, ya que diversas resoluciones judiciales han prohibido esta práctica<sup>118</sup>.

Sin embargo, el Comité para los Bidún dista mucho de ser un organismo que vele por los derechos de esta comunidad. Al contrario, la arbitrariedad y la coacción son una práctica habitual. Por regla general, esta institución suele condicionar la resolución de cualquier trámite a que el interesado “corrija su estatus”, lo que en lenguaje administrativo de Kuwait significa que reconozca ser nacional de otro Estado y renuncie así a cualquier pretensión respecto a la nacionalidad kuwaití<sup>119</sup>. A los *bidún* se les presiona para que declaren ser ciudadanos de un determinado país incluso cuando aportan certificados de la embajada de ese Estado en los que se acredita que no son nacionales. En el año 2000, por ejemplo, se aprobó una normativa que permitía a los *bidún* obtener un permiso de residencia de cinco años si firmaban un affidavit en el que alegasen poseer una nacionalidad extranjera; muchos aceptaban aun cuando no fuese cierto para poder obtener la residencia, pero renunciaban así a su derecho a la nacionalidad kuwaití<sup>120</sup>. La organización humanitaria Refugees International asegura incluso que durante años algunos cargos públicos estuvieron involucrados en el tráfico ilegal de pasaportes extranjeros que los *bidún* se veían forzados a comprar para poder contar con algún tipo de documentación oficial<sup>121</sup>. Según los testimonios recogidos por esta organización, en las mismas dependencias oficiales se colgaban anuncios de agencias encargadas de expedir estos pasaportes falsos.

<sup>117</sup> Human Rights Watch, *op. cit.*, p. 19.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>120</sup> REFUGEES INTERNATIONAL (2011). *Without Citizenship. Statelessness, discrimination and repression in Kuwait*. Nueva York, Open Society Institute, p. 7 [Disponible en Internet: [http://refugeesinternational.org/sites/default/files/120511\\_Kuwait\\_With\\_Citizenship\\_0.pdf](http://refugeesinternational.org/sites/default/files/120511_Kuwait_With_Citizenship_0.pdf)] [Consulta: 07/09/2013]

<sup>121</sup> *Ibid.*



La obtención de documentación legal es el principal obstáculo que han de sortear los *bidún*. Cualquier tipo de certificado, sea de nacimiento, matrimonio o defunción, debe solicitarse al Comité para los Bidún, que suele recurrir a las prácticas coercitivas que hemos mencionado, por lo que en muchos casos, es imposible hacerse con tales documentos. Ello supone la violación de numerosos derechos, entre ellos, el recogido en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Kuwait, que exige que los niños sean registrados inmediatamente después de su nacimiento.

De igual modo, los *bidún* ven restringida su libertad de movimiento, ya que, aunque la Administración kuwaití debe suministrar pasaportes temporales a aquellos *bidún* que posean las conocidas como tarjetas verdes<sup>122</sup>, en la práctica, solo los concede ante situaciones excepcionales, como viajes por peregrinaje religioso o para recibir tratamiento médico<sup>123</sup>.

Otro aspecto preocupante sobre la situación de los *bidún* es el referido a la educación, ya que, contrariamente a lo establecido en los convenios internacionales ratificados por Kuwait, el Estado no garantiza el acceso a la educación primaria gratuita para toda su población, sino solo para quienes poseen la nacionalidad kuwaití. De este modo, ni extranjeros ni apátridas pueden acudir a las escuelas públicas y solo pueden inscribirse en colegios privados, abonando las tasas correspondientes. En Kuwait la mayoría de niños *bidún* acude a unas escuelas privadas específicas para ellos, cuyas infraestructuras y nivel educativo son sensiblemente inferiores al de las escuelas públicas<sup>124</sup>. Algunos ni siquiera pueden asistir a estos centros porque no pueden costearse el precio de la matrícula ni pueden optar a las limitadas becas que el Gobierno otorga a los *bidún que poseen las mencionadas tarjetas verdes*.

*Completada la educación primaria y secundaria, los bidún no pueden acceder a las universidades estatales porque estas exigen poseer “una nacionalidad específica” para poder inscribirse, lo que de forma deliberada excluye a los apátridas*<sup>125</sup>. Excepcionalmente, algunas familias *bidún* pueden costear los estudios de sus hijos en el extranjero, pero incluso en esos casos se encuentran con dificultades, puesto que al tener restringida su libertad de movimiento en algunas ocasiones no pueden abandonar Kuwait y en otras no se les permite volver<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Según Human Rights Watch (*ibid.*, p. 19), el Comité para los Bidún provee a los apátridas que se registraron en ese organismo entre 1996 y 2000 de unas tarjetas de seguridad, conocidas como tarjetas verdes, en las que figuran los datos personales y que sirven como identificación a la hora de realizar determinados trámites, pero no equivalen a un carnet de identidad. Se renuevan anual o bianualmente, por lo general previa petición de que el interesado “corrija su estatus” y admita poseer otra nacionalidad. Quienes no cuentan con estas tarjetas no pueden acceder a ningún servicio público, ni siquiera a la atención sanitaria.

<sup>123</sup> *Íbid.*, p. 29.

<sup>124</sup> *Íbid.*, p. 34.

<sup>125</sup> *Íbid.*, p. 36.

<sup>126</sup> Refugees International (*op. cit.*, p. 9) recoge la experiencia de una joven *bidún* que fue aceptada en una universidad extranjera y al llegar al país de destino las autoridades fronterizas no aceptaron como documentación válida el único documento de identificación que consiguió obtener de la Administración kuwaití, por lo que tuvo que regresar a Kuwait.

De igual gravedad son las limitaciones impuestas a los *bidún* para recibir asistencia médica. Hasta 1993 recibían atención sanitaria gratuita en los hospitales y clínicas públicos, pero después de esa fecha el Gobierno empezó a cobrarles por muchos de estos servicios; además, los *bidún* que no poseen una tarjeta verdeno reciben ningún tipo de servicio, a no ser que paguen por él en hospitales privados, a un coste que para algunas familias es en muchos casos inasumible, por lo que no reciben el tratamiento que necesitan<sup>127</sup>.

Por último, otro de los grandes hándicaps a los que se enfrentan los *bidún* es la obtención de un empleo. Hasta 1991 la gran mayoría de ellos trabajaban en el ejército, pero casi todos fueron cesados de sus puestos tras la guerra. Por otro lado, como residentes ilegales no pueden trabajar de forma legal en el país. Aun así, el Gobierno kuwaití ha abierto un poco la mano últimamente y está permitiendo que algunos *bidún* accedan a un puesto en el sector público<sup>128</sup>. También ha flexibilizado la legislación que impide a las empresas privadas contratar a residentes ilegales. Pero el sector privado no es ninguna maravilla para los *bidún*, ya que no solo los salarios son extraordinariamente bajos (especialmente en comparación con los del sector público), sino que los *bidún* carecen de instrumentos legales que protejan sus derechos laborales ante los abusos que habitualmente cometen las empresas en el Golfo.

### 3. 2. Extranjería e inmigración en el Golfo

Aunque nuestro estudio se ha centrado preferentemente en la nacionalidad y la ciudadanía, no podemos concluir este trabajo sin hacer referencia a la población extranjera que habita en el Golfo. La región presenta una distribución demográfica excepcional, puesto que la mayoría de la población del CCG no es nacional. Los extranjeros representan en algunos países del Golfo hasta el 90% del total de habitantes, lo que exige analizar la situación de este colectivo en cualquier análisis que se precie sobre la población del CCG.

Pero los inmigrantes no solo son importantes numéricamente. Cualitativamente resultan también cruciales para entender la ciudadanía en el Golfo, puesto que, en ausencia casi total de derechos y en fuerte contraste con los beneficios de que disfrutaban los nacionales, cumplen una función reflexiva que contribuye a empoderar y revalorizar la nacionalidad.

#### 3.2.1. “La minoría somos nosotros”: el desequilibrio demográfico del CCG

La región del Golfo es una de las más dinámicas demográficamente del mundo. Según datos del Banco Mundial, de 1970 a 2010, la población se multiplicó

<sup>127</sup> Human Rights Watch, *op. cit.*, p. 41.

<sup>128</sup> *Íbid.*, p. 37.

por seis, pasando de 7,8 millones de habitantes a 43,4 millones. Estas cifras representan un crecimiento medio interanual del 5,2%, un porcentaje sensiblemente superior al experimentado por el total de la población mundial (1,6%). Sin embargo, este *boom* demográfico no se debe tanto a un incremento de la fecundidad, que de hecho se redujo de siete nacimientos por mujer en 1970 a tres en 2010, como al aumento de la esperanza de vida y, sobre todo, a la ingente afluencia de trabajadores extranjeros que se produjo a partir de los años cincuenta. El porcentaje de población expatriada, si bien es muy significativa en todos los países que conforman el CCG, es particularmente elevada en los Estados más pequeños, como Qatar y EAU, donde los extranjeros conforman casi el 90% de la población<sup>129</sup>. En el conjunto del CCG, los nacionales representan el 46% del total de habitantes, mientras que los extranjeros constituyen el 54%.

Esta peculiar estructura demográfica está fuertemente ligada a las características del mercado laboral en el Golfo, donde la población activa está mayoritariamente compuesta por extranjeros, quienes representan casi el 70% de la fuerza de trabajo. Se trata de un problema endémico a las economías de la región, cuyos orígenes se remontan a los años 50 y 60, cuando se empezaron a explotar las primeras reservas de petróleo.

La abrumadora presencia de extranjeros se ha convertido en un tópico en los medios de comunicación locales y en las declaraciones de los líderes nacionales, que muestran su preocupación por la pérdida de la cultura y los valores tradicionales. Una reciente encuesta gubernamental elaborada por el Comité de Población Permanente de Qatar desvelaba que más del 80% de los qataríes se siente amenazado por la presencia de población extranjera y cree que el país sufre de un “problema demográfico”<sup>130</sup>. La misma encuesta señala, además, que la preocupación es mayor entre los jóvenes, quienes consideran que el país sufre de una excesiva dependencia de la mano de obra extranjera y reclaman la implantación de políticas públicas para reducirla.

Por su parte, los políticos nacionales contribuyen a magnificar los riesgos de la inmigración ante la opinión pública nacional. El ex ministro de Trabajo de Bahreín, Majid Al-Alawi, aseguró en una ocasión:

En algunas áreas del Golfo, uno no sabría decir si se está en un país árabe musulmán o en un barrio asiático. No podemos llamar a esto diversidad y ninguna nación en el mundo podría aceptar la erosión de su cultura en su propia tierra<sup>131</sup>.

<sup>129</sup> Datos obtenidos de las autoridades estadísticas oficiales de los países del CCG.

<sup>130</sup> TRENWITH, Courtney (2013). “Qataris fear spread of expats - survey”. *ArabicBusiness.com*, 25 de febrero [http://www.arabianbusiness.com/qataris-fear-spread-of-expats-survey-490865.html] [Consulta: 17/09/2013]

<sup>131</sup> “Bahrain presses for six-year residency cap on expatriates”. *The Daily Star*, 2 de octubre de 2007 [Disponible en Internet: http://www.dailystar.com.lb/Business/Middle-East/Oct/02/Bahrain-presses-for-six-year-residency-cap-on-expatriates.ashx#ixzz2gBfWYBzH] [Consulta: 17/09/2013]

En otra ocasión, Al-Alawi calificó la inmigración de un “tsunami asiático” que representa “un peligro mayor que la bomba atómica o que un ataque de Israel”<sup>132</sup>. De forma parecida se expresó su homólogo emiratí, Ali Al-Kaabi, cuando fue preguntado por la prohibición de sindicalizarse para los trabajadores extranjeros y la casi imposibilidad de naturalizarse emiratí: “Queremos proteger a la minoría, que somos nosotros”<sup>133</sup>.

### 3.2.2. La política inmigratoria: el sistema de patrocinio

Este tipo de declaraciones, aunque ha calado hondo en la conciencia de los nacionales, no deja de sorprender por su cinismo. La ingente cantidad de inmigrantes que viven en la región no es fruto de la casualidad, sino que responde a una política establecida por estos países desde antes incluso de su independencia.

Para comprender las causas de esta estructura demográfica, conviene apuntar en primer lugar que la presencia de extranjeros no es en absoluto un fenómeno nuevo en el Golfo. Desde el descubrimiento de las reservas del petróleo, un gran número de inmigrantes se establecieron en la zona. Se trataba, no obstante, de una inmigración intrarregional: la mayoría de estos extranjeros provenía de Irán y de la propia Península Arábiga. En 1959 Bahrein contaba con un 30% de inmigrantes omaníes, un 17% de iraníes y un 10% de saudíes, mientras que en Kuwait, el porcentaje de inmigrantes iraníes y del Golfo era del 23% en 1965<sup>134</sup>.

Más adelante, a principios de la década de 1960 se produjo un nuevo impulso migratorio. Esta vez los extranjeros que se instalaban en el Golfo no procedían de otras regiones de la Península, sino que en su mayoría se trataba de nacionales del llamado Creciente Fértil, que comprende los países de Irak, Jordania, Siria, Líbano y Egipto. El rápido crecimiento económico que experimentaron los países del CCG como consecuencia de la explotación del petróleo exigía un volumen de mano de obra que las pequeñas poblaciones nativas no podían satisfacer, ni cuantitativa ni cualitativamente, pues el bajo nivel formativo de la población nacional del Golfo es todavía hoy uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico de la región. El resto de Oriente Próximo tenía sin embargo un superávit demográfico que los mercados laborales locales eran incapaces de absorber. Por otro lado, la creación del Estado de Israel había forzado a cientos de miles de palestinos a emigrar y muchos de ellos encontraron acogida en el Golfo. Así pues, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el mundo ára-

<sup>132</sup> “Asians worse than Israeli attack: Bahrain MP”. *Al Arabiya*, 28 de enero de 2008 [Disponible en Internet: <http://www.alarabiya.net/articles/2008/01/28/44834.html>] [Consulta: 17/09/2013]

<sup>133</sup> DEPARLE, J. (2007). “Fearful of Restive Foreign Labor, Dubai Eyes Reforms”. *The New York Times*, 6 de agosto [Disponible en Internet: [http://www.nytimes.com/2007/08/06/world/middleeast/06dubai.html?pagewanted=print&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/08/06/world/middleeast/06dubai.html?pagewanted=print&_r=0)] [Consulta: 17/09/2013]

<sup>134</sup> MOHAMMED, N. S. (2003). *Population and development of the Arab Gulf States: the case of Bahrain, Oman and Kuwait*. Aldershot (Gran Bretaña), Ashgate, p. 5.

be, que se encontraba dividido entre los países con capital humano y excedente poblacional y los países con escasez de mano de obra y excedente financiero, encontró un cierto equilibrio<sup>135</sup>.

Pero el idilio árabe no duró mucho tiempo. Las autoridades del Golfo pronto se percataron del peligro potencial que representaban las comunidades de inmigrantes árabes, quienes por la proximidad cultural y religiosa que guardaban con los nacionales, reivindicaban más derechos de los que los Gobiernos del CCG estaban dispuestos a concederles. Hacia los años 70 comenzó lo que Kapiszewski ha denominado desarabización del Golfo, proceso al que nos hemos referido con anterioridad en virtud del cual la inmigración asiática empezó a sobrepasar la de origen árabe.

A ojos de las monarquías árabes, la población asiática no solo era menos reivindicativa políticamente, sino que resultaba además más barata y estaba dispuesta a aceptar peores condiciones laborales. Winckler apunta otra causa no menos importante para explicar este cambio en la política migratoria: gran parte de los proyectos de desarrollo de infraestructuras en los que se embarcaron los países del Golfo a partir de 1970 los ejecutaron constructoras asiáticas que traían sus propios trabajadores<sup>136</sup>.

Pero la desarabización definitiva se produjo tras la Guerra del Golfo, cuando cientos de miles de inmigrantes palestinos fueron expulsados de Kuwait y Arabia Saudí. Los palestinos no fueron los únicos afectados, también los yemení y los jordanos fueron expulsados en masa, como represalia por la posición que los Gobiernos de Jordania y Yemen, así como la Autoridad Palestina, habían adoptado en el conflicto. Según Mohammed, cerca de 800.000 yemení, 540.000 palestinos y 300.000 jordanos se vieron obligados a volver a sus países de origen tras la guerra<sup>137</sup>. Estos cambios en la preferencia por unas nacionalidades u otras evidencian las motivaciones políticas que subyacen a la política migratoria de los países del Golfo.

Más allá de la composición nacional de la inmigración, la política de extranjería del CCG destaca por otras peculiaridades. En el Golfo rige el conocido como sistema de patrocinio o *kafala* en árabe, en virtud del cual los extranjeros han de contar con un patrocinador local que se hace responsable de su visado y de su estatuto legal durante su estancia en el país, la cual suele coincidir con el periodo de duración del contrato de trabajo. Este patrocinador posee muchas prerrogativas respecto a su patrocinado, ya que es él quien puede expedir el permiso necesario para que el extranjero reciba un visado de salida que le permita volver

<sup>135</sup> FARGUES, P. (2011) "Immigration without Inclusion: Non-Nationals in Nation-Building in the Gulf States". *Asian and Pacific Migration Journal*, n.º 3-4, vol 20, p. 276.

<sup>136</sup> WINCKLER, O. (1997). "The Immigration Policy of the Gulf Cooperation Council (GCC) States". *Middle Eastern Studies*, n.º 3, vol. 33, p. 487.

<sup>137</sup> *Op. cit.*, p. 19.

a su país de origen. Además, el trabajador inmigrante deber haber trabajado un tiempo determinado para su patrocinador y contar con su permiso escrito para poder cambiar de empleo.

Según Baldwin-Edwards, este sistema se implantó en la década de 1950 con el objetivo de proveer a la región de una mano de obra temporal y flexible que se incorporara en los periodos de bonanza y que pudiera ser expulsada en las épocas de menor dinamismo económico<sup>138</sup>. Sin embargo, esta práctica ha resultado ser muy perjudicial para los extranjeros, ya que la ausencia de una regulación exhaustiva sobre derechos laborales deja a los trabajadores inmigrantes en una situación total de indefensión frente a sus patrocinadores. Los abusos a los que son sometidos, especialmente los trabajadores no cualificados, resultan extremadamente preocupantes, pues muchos viven en condiciones de semiesclavitud y en permanente violación de sus derechos humanos<sup>139</sup>. No son pocas las críticas que los Estados del CCG han recibido por parte de ONG y organizaciones internacionales por no cumplir con los estándares mínimos en este sentido. Lavergne resume bien la repercusión de este sistema sobre el estatus de los inmigrantes en el Golfo:

Los extranjeros no se benefician de ninguna de las ventajas concedidas a los ciudadanos [...]. El rasgo que les caracteriza es por el contrario una absoluta precariedad, puesto que [...] pueden ser expulsados del país en cualquier momento y por cualquier razón. Están totalmente sujetos a la voluntad de sus patrocinadores<sup>140</sup>.

### 3.2.3. Inmigración, exclusión e identidad nacional

La presencia masiva de inmigrantes, la mayoría de los cuales no pertenece a la cultura árabe, despierta gran preocupación entre los nacionales, que ven peligrar su propia identidad. Como señala Okruhlik, los ciudadanos del Golfo “viven con un sentimiento de estar permanentemente asediados [...] en lo que llamamos integridad cultural”<sup>141</sup>. El autor explica que existe una creencia muy extendida

<sup>138</sup> BALDWIN-EDWARDS, Martin (2011). *Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends* (Research Paper, no. 15). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf, p. 36 [Disponible en Internet: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/Baldwin-Edwards,%20Martin.pdf>] [Consulta: 15/06/2013]

<sup>139</sup> Resulta particularmente alarmante la situación de las empleadas domésticas. Según un informe elaborado por Human Rights Watch sobre este colectivo en Arabia Saudí, los abusos laborales físicos y psicológicos están a la orden del día, siendo frecuentes las palizas, las jornadas de 20 horas, la confiscación del pasaporte e incluso encierros durante días. HUMAN RIGHTS WATCH (2008). ‘*As If I Am Not Human*’: *Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, Nueva York, HRW [Disponible en Internet: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0708\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0708_1.pdf)] [Consultado el 20/06/2013].

<sup>140</sup> LAVERGNE, M. (2007). “Global City, Tribal Citizenship: Dubai’s Paradox”, en DRIESKEN, B. et al (ed.). *Cities of the South: citizenship and exclusion in the twenty-first century*. Londres, Saqi, p. 147.

<sup>141</sup> OKRUHLIK, G. (2011). “Dependence, disdain and distance. State, labor and citizenship in the Arab Gulf States”, en SEZNEK, J. y KIRK, M. (ed.). *Industrialization in the Gulf: a socioeconomic revolution*. London, Routledge, p. 132.

en la región respecto a que los niños nacionales son criados por sus niñeras extranjeras en lenguas tales como el tamil o el tagalo y llegan a la escuela sin saber hablar árabe correctamente<sup>142</sup>.

Este temor ante la pérdida de la identidad nacional ha favorecido la segregación de los inmigrantes, que son ampliamente excluidos de las estructuras sociales de estos países. Los Gobiernos del Golfo, contrariamente a la tendencia seguida por otros países liberales receptores de inmigración, no han tenido nunca una perspectiva integradora de cara a los extranjeros, por lo que no solo han establecido numerosas restricciones a la naturalización, sino que se han esforzado por mantener la separación entre nacionales y extranjeros y reforzar las prerrogativas de los primeros sobre los segundos<sup>143</sup>.

Pero la exclusión no se produce únicamente en el campo legal, sino que la segregación de los inmigrantes es visible en muy diversos ámbitos. Fargues distingue entre la separación *de iure*, que implica la negación de muchos derechos fundamentales a los extranjeros, y la separación *de facto*, que supone la ausencia casi total de interacción entre la población nacional y la extranjera<sup>144</sup>. Este distanciamiento es incluso físico. Muchas empresas constructoras, donde se halla empleada la mayoría de la mano de obra extranjera no cualificada, han establecido una suerte de campamentos para alojar a sus trabajadores, los cuales se sitúan muy cerca del lugar del trabajo y lejos de las áreas residenciales de los nacionales<sup>145</sup>.

La exclusión a la que son sometidos los extranjeros resulta paradójica teniendo en cuenta el papel que la inmigración ha ejercido en el desarrollo económico de los países del Golfo. Ante una población nacional reducida y poco cualificada, la aportación de la mano de obra extranjera ha sido crucial en la configuración de los Estados rentistas y en la implantación del amplio Estado del Bienestar del que disfrutaban los ciudadanos del Golfo.

De hecho, algunos autores atribuyen a los inmigrantes una función esencial para la estabilidad de las monarquías del Golfo, la cual está íntimamente ligada a la nacionalidad. La tesis de Sater sobre la relación entre ciudadanía e inmigración en el Golfo resulta muy ilustrativa en este sentido<sup>146</sup>. Según el autor, la situación de marginación en que viven los inmigrantes y el hecho de que no se les reconozcan apenas derechos contribuye a reforzar los derechos

<sup>142</sup> *Íbid.*, p. 133.

<sup>143</sup> Fargues, *op. cit.*, p. 287.

<sup>144</sup> *Íbid.*, p. 278.

<sup>145</sup> Mohammed, *op. cit.*, p. 15.

<sup>146</sup> SATER, J. (2013) "Citizenship and migration in Arab Gulf monarchies". *Citizenship studies* [en línea antes de su publicación impresa: <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2013.820394>] [Consulta: 04/08/2013].

positivos (sociales) de los que sí se benefician los nacionales. La exclusión de los inmigrantes permite apuntalar el valor de la nacionalidad, lo que contribuye a fortalecer la cohesión política y social entre la población nacional y, en definitiva, aporta estabilidad y legitimidad al Estado<sup>147</sup>. Las privaciones y los abusos que sufren los inmigrantes y que están consentidos por la ley sirven en última instancia como recordatorio a los nacionales sobre los privilegios que conlleva ser ciudadano del Golfo.

Los inmigrantes cumplen así un papel instrumental en la configuración del vínculo social entre los ciudadanos del CCG y sus gobernantes<sup>148</sup>.

En esta misma línea, la población inmigrante también contribuye significativamente a mejorar el único ámbito en el que los ciudadanos del Golfo son tratados como tales: el bienestar material. Los extranjeros no solo proporcionan mano de obra barata y sin derechos para la clase empresarial, sino que los propios hogares se benefician de trabajadores domésticos a bajísimo coste, los cuales mejoran sensiblemente la calidad de vida de los nacionales. En este sentido, cabe señalar que los empleados en el sector doméstico representan en Kuwait el 30% del total de trabajadores del país<sup>149</sup>, de tal forma que no son pocas las viviendas en las que hay más empleados domésticos que miembros de la familia.

Asimismo, la nacionalidad es una garantía de protección frente a cualquier conflicto que pueda surgir con un extranjero, ya sea una contienda laboral o un accidente de coche, disputas en las que por regla general las instituciones se decantan a favor de los nacionales<sup>150</sup>.

La política migratoria de los países del CCG y el trato que ofrecen a los inmigrantes responde en realidad al carácter autoritario de estos regímenes. Así, siguiendo la tesis de Sater, la falta de derechos civiles y políticos obliga a los Gobiernos del Golfo a buscar otras vías de legitimarse, entre ellas la provisión de mano de obra extranjera barata. La inmigración constituye pues un pilar fundamental del contrato social en el Golfo, por lo que cualquier reforma que estos regímenes quisieran emprender se encontraría con el rechazo de buena parte de la población nacional, que se beneficia de esa casi ilimitada fuerza de trabajo. Como explica Winckler la libertad que se da a los patrocinadores locales en el trato con los inmigrantes es “una piedra angular de la relación rentista entre los dirigentes del CCG y la élite mercante, que ha renunciado a su influencia política [...] a cambio de los beneficios económicos que siguieron a

<sup>147</sup> *Íbid.*, 2.

<sup>148</sup> Fargues, *op. cit.*, p. 247.

<sup>149</sup> Datos provenientes de la Oficina Central de Estadística de Kuwait (<http://www.csb.gov.kw>).

<sup>150</sup> Lavergne, *op. cit.*, p. 144.



la etapa del petróleo”<sup>151</sup>. De esta manera, en el Golfo, la concepción de la inmigración y de la nacionalidad son dos caras de la misma moneda. Mientras que para los nacionales significa privilegio social y económico, para los extranjeros “la ciudadanía es un catalizador de la subordinación, la vulnerabilidad y la marginalidad”<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> WINCKLER, O. (2010). “Labor Migration to the GCC States: Patterns, Scale and Policies”. *Middle East Institute*, 2 de febrero [Disponible en Internet: <http://www.mei.edu/content/labor-migration-gcc-states-patterns-scale-and-policies>] [Consulta: 09/08/2013].

<sup>152</sup> Okruhlik, *op. cit.*, p. 126.

## CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos desgranado los rasgos que presenta la nacionalidad en los países del Golfo y hemos tratado de definir qué significa ser ciudadano en esa región. Asimismo, hemos analizado diversos fenómenos característicos de estos Estados que guardan una estrecha relación con la ciudadanía. Una ciudadanía que se halla a su vez fuertemente condicionada por la historia reciente de unos países que, en un espacio de tiempo muy breve, han sido arrojados a la modernidad y han experimentado un cambio radical a nivel económico y social. El maná del petróleo ha permitido a estas economías originalmente subdesarrolladas experimentar un crecimiento espectacular que no solo ha engordado hasta niveles insospechados las arcas públicas, sino que ha situado a los ciudadanos de la región entre los más ricos del mundo.

Pero a pesar de ese *boom* económico, los países del Golfo se hallan inmersos en una modernidad incompleta. Los Estados del CCG siguen reproduciendo en sus instituciones formas de autoridad premodernas, como el tribalismo, la familia patriarcal o la religión. No se trata solo de que no hayan sido capaces de sustituir estas formas de identificación por otras más propias de los Estados modernos, sino que los propios regímenes las utilizan para legitimarse y garantizar su permanencia en el poder.

Este hecho ha supuesto la configuración de una ciudadanía muy distinta a la que prevalece en los sistemas liberales. Hemos visto que, frente a la concepción aperturista, universal e imparcial propia de la ciudadanía democrática, en el Golfo se ha impuesto una visión restrictiva, jerárquica e instrumental de la ciudadanía, en consonancia con el autoritarismo y antiliberalismo que caracteriza a estos Estados. Se trata, por tanto, de una ciudadanía paternalista, en la que los ciudadanos no tienen derecho a participar en la vida política ni los gobernantes rinden cuentas de su gestión ante ellos, pero que, a cambio, disfrutan de abundantes prerrogativas sociales y económicas.

Nuestra hipótesis de partida queda así confirmada, pues comprobamos como la ciudadanía, lejos de ser un derecho de la población, se transforma en el Golfo en una concesión de la élite dirigente a sus gobernados.

La cita con la que hemos abierto esta memoria resume en pocas palabras lo que representan la ciudadanía en el Golfo: no se trata de un concepto democrático e integrador sino más bien de un club excluyente de privilegiados, que lo son aun más en contraposición a quienes han quedado excluidos de él. Así, hemos visto como apátridas y extranjeros, por carecer de ese “carné de socio” que es la nacionalidad en estos países, no sólo no se benefician de ninguna de las ventajas que lleva asociada la ciudadanía sino que sus derechos más fundamentales se ven violados de manera sistemática.

Pero la ciudadanía en el Golfo es también un club con diferentes tipos de membresía. No todos los que están dentro se benefician por igual y las desigualdades vienen sancionadas por la propia legislación. Hemos visto cómo las mujeres tienen enormemente restringidas sus libertades y son dependientes jurídicamente de sus tutores varones. Uno de los aspectos más críticos de esta discriminación es precisamente la que se da en la legislación sobre nacionalidad y la repercusión que ello tiene sobre los hijos nacidos de madre nacional y padre extranjero. De igual modo, las minorías, especialmente la chií, sufre una discriminación aún mayor si cabe que la de las mujeres, pues no solo las leyes les privan de un buen número de los derechos sociales que sí disfrutaban otros ciudadanos, sino que a menudo son víctimas de una violenta represión.

En suma, este modelo vacía de significado el propio término de ciudadanía, de tal forma que la población nacional del Golfo, lejos de estar constituida por auténticos ciudadanos al modo en que lo son los nacionales de países democráticos, la componen más bien súbditos de los monarcas del CCG.

## BIBLIOGRAFÍA

ABDUL HAMID, A. F. (1999). “The Making of Nation-states in the Arab World: the Roles of Oil, Islam and Arab Nationalism”. *Jurnal IKIM*, n.º 2, vol. 7, pp. 19-43.

ABOU-HABIB, L. (2003). “Gender, citizenship and nationality in the Arab region”. *Gender & Development*, n.º 3, vol. 11, p. 66-75.

ALI, Y. (2006). “Stateless and Citizenship Rights in the Middle East: the Case of Kuwait”. *Digest of Middle East Studies*, n.º 1, vol. 15, pp. 62-76.

AL-MUGHNI, H. y TÉTREAULT, M. A. (2000). “Citizenship, Gender and the Politics of Quasi States”, en JOSEPH, S. (ed.). *Gender and Citizenship in the Middle East*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 237-260.

AL-RASHEED, M. (1996). “The Politics of Encapsulation: Saudi Policy towards Tribal and Religious Opposition”. *Middle Eastern Studies*, n.º 1, vol. 36, p.111.

ALSALMI, H. S. (2011). *Oman’s Basic Statute and Humans Rights: Protection and Restrictions with a focus on Nationality, Shura and Freedom of Association* (tesis doctoral), Manchester, University of Manchester, p. 131 [Disponible en Internet: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:152384&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>] [Consulta: 18/08/2013]

ALTORKI, S. (2000). “The Concept and Practice of Citizenship in Saudi Arabia”, en JOSEPH, S. (ed.). *Gender and Citizenship in the Middle East*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 215-236.

“Asians worse than Israeli attack: Bahrain MP”. *AlArabiya*, 28 de enero de 2008 [Disponible en Internet: <http://www.alarabiya.net/articles/2008/01/28/44834.html>] [Consulta: 17/09/2013]

“Bahrain presses for six-year residency cap on expatriates”. *The Daily Star*, 02 de octubre de 2007 [Disponible en Internet: <http://www.dailystar.com.lb/Business/Middle-East/Oct/02/Bahrain-presses-for-six-year-residency-cap-on-expatriates.ashx#ixzz2gBfWYBzH>] [Consulta: 17/09/2013]

“Bahraini Shi’ites protest against settling Sunnis”. Reuters, 9 de marzo de 2011 [Disponible en Internet: <http://www.reuters.com/article/2011/03/09/us-bahrain-protests-idUSTRE7284W320110309>] [Consulta: 05/08/2013]

BAHRY, L. (2000). “The Socioeconomic Foundation of the Shiite Opposition in Bahrain”. *Mediterranean Quaterly*, n.º 3, vol. 11, pp. 129-143.

BALDWIN-EDWARDS, Martin (2011). *Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends* (Research Paper, no. 15). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf, p. 36 [Disponible en Internet: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/Baldwin-Edwards,%20Martin.pdf>] [Consulta: 15/06/2013]

BUTENSCHON, N. A. (2000). “State, Power, and Citizenship in the Middle East. A Theoretical Introduction”, en BUTENSCHON, N. A. et al. (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 3-27.

CONSTANTINE, Z. “Protests over citizenship for Sunnis from abroad shake Bahrain”. *The National*, 10 de marzo de 2011 [Disponible en Internet: <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/protests-over-citizenship-for-sunnis-from-abroad-shake-bahrain>] [Consulta: 05/08/2013]

DAVIS, U. “Conceptions of Citizenship in the Middle East. State, Nation and People”, en BUTENSCHON, N. A. et al. (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 49-69.

DEPARLE, J. (2007). “Fearful of Restive Foreign Labor, Dubai Eyes Reforms”. *The New York Times*, 6 de agosto [Disponible en Internet: [http://www.nytimes.com/2007/08/06/world/middleeast/06dubai.html?pagewanted=print&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/08/06/world/middleeast/06dubai.html?pagewanted=print&_r=0)] [Consulta: 17/09/2013]

FARGUES, P. (2011) “Immigration without Inclusion: Non-Nationals in Nation-Building in the Gulf States”. *Asian and Pacific Migration Journal*, nº 3-4, vol 20, p. 273-292.

FASANO, U. y GOYAL, R. (2004). “Emerging Strains in GCC Labor Markets” (Working paper No. 04/71). International Monetary Fund [Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0471.pdf>] [Consulta: 11/06/2013]

GRAY, M (2011). *A Theory of 'Late Rentierism' in the Arab States of the Gulf* (Occasional Paper no. 7). Qatar, Center for International and Regional Studies Georgetown University [Disponible en Internet: <http://www12.georgetown.edu/sfs/qatar/cirs/MatthewGrayOccasionalPaper.pdf>] [Consulta: 15/08/2013]

HAMADA, S. (2009). "Gulf: Citizenship Laws favor Men, create Hardship for Women". *Global Information Network*, 17 de septiembre [Consultado a través de la base de datos the Proquest).

HATUQA, D. (2013). "Palestinians Reopen Embassy in Kuwait after Two Decades". *Al-Monitor* (Disponible en Internet: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/palestinians-open-kuwait-embassy.html>) [Consulta: 24/08/2013]

HERTOG, S. (2011) "The costs of the counter-revolution in the GCC". *Foreign Policy*. 31 de mayo [Disponible en internet: [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the\\_costs\\_of\\_counter\\_revolution\\_in\\_the\\_gcc](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/05/31/the_costs_of_counter_revolution_in_the_gcc)] [Consulta: 28/04/2012]

HUMAN RIGHTS WATCH (2008). *'As If I Am Not Human': Abuses against Asian Domestic Workers in Saudi Arabia*, Nueva York, HRW [Disponible en Internet: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiArabia0708_1.pdf)] [Consultado el 20/06/2013]

HUMAN RIGHTS WATCH (2011). *Prisoners of the Past. Kuwaiti Bidun and the Burden of Statelessness*, Nueva York, HRW, p. 45 [Disponible en Internet: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kuwait0611WebInside.pdf>] [Consulta: 25/08/2013]

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2005). "The Shiite Question in Saudi Arabia". *Middle East Report*, n.º 45 [Disponible en Internet: <http://www.crisis-group.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Saudi%20Arabia/The%20Shiite%20Question%20in%20Saudi%20Arabia.pdf>] [Consulta: 03/09/2013]

JOPPKE, C. (2007). "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity". *Citizenship Studies*, n.º 1, vol. 11, pp. 37-48.

JOSEPH, S. (2010). "Gender an Citizenship in the Arab World". *Al-raida*, n.º 129, pp. 8-18.

KAPISZEWSKY, A (2001). *Nationals and Expatriates. Population and Labour Dilemmas of the Gulf Cooperation Council States*. Líbano, Ithaca Press.

KAPISZEWSKI, A (2006). "Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries" (working paper). United Nations Expert Group Meeting on International. Beirut, 15-17 de mayo [Disponible en Internet: [http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/11/P02\\_Kapiszewski.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/11/P02_Kapiszewski.pdf)] [Consulta: 10/08/2013]

KELLY, S. (2009). *Recent gains and new opportunities for women's rights in the Gulf Arab States*, Freedom House [Disponible en Internet: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Women%27s%20Rights%20in%20the%20Middle%20East%20and%20Noth%20Africa%2C%20Gulf%20Edition.pdf>] [Consulta: 14/08/2013]

KHALAF, A. H. (2012) "Jawaz as-safir fi bildan majlas at-taawon al-khaliji: intiha' 'al-maqaida az-zahabia'" (El pasaporte en los países del Consejo de Cooperación del Golfo: el fin del 'contrato dorado'). *As-safir*, 12 de diciembre [Disponible en Internet: <http://arabi.assafir.com/article.asp?aid=499&refsite=assafir&reftype=home&refzone=sliderdj>] [Consulta: 08/08/2013]

"Kuwait: Small step forward for Bidun rights as 4,000 'foreigners' granted citizenship" (2003). Amnistía Internacional, 23 de marzo [Disponible en Internet: <http://www.amnesty.org/en/news/kuwait-small-step-forward-bidun-rights-4000-foreigners-granted-citizenship-2013-03-21>] [Consulta: 15/09/2013]

LAVERGNE, M. (2007). "Global City, Tribal Citizenship: Dubai's Paradox", en DRIESKEN, B. et al (ed.). *Cities of the South: citizenship and exclusion in the twenty-first century*. Londres, Saqi, pp. 136-154.

LONGVA, A. N. (1997). *Walls Built on Sand. Migration, Exclusion and Society in Kuwait*. Colorado, Westview Press.

LONGVA, A. N. (2000). "Citizenship in the Gulf States", en Butenschøn, N. A. et al. (ed.). *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Nueva York, Syracuse University Press, pp. 179-197.

MARSHALL, T.H. (2009) [1950]. "Citizenship and social class", en MANZA, J. y SAUDER, M. (ed.). *Inequality and Society*, Nueva York, W.W. Norton and Co., pp. 148-154.

MATTHIESEN, T. (2012). "A 'Saudi Spring'? The Shi'a Protest Movement in the Eastern Province 2011-2012". *The Middle East Journal*, n.º 4, vol. 66, pp. 628-659.

MÉNORET, P. (2004). *Arabia Saudí. El reino de las ficciones*. Barcelona, Edicions Bellaterra.

MESA, L. (2012). "Bahréin: protesta popular, represión y conflicto latente", en GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. y ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (ed.). *Informe sobre las revueltas árabes*, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, pp. 117-146.

MOHAMMED, N. S. (2003). *Population and development of the Arab Gulf States: the case of Bahrain, Oman and Kuwait*. Aldershot (Gran Bretaña), Ashgate.

NAZIR, S y TOMPPERT, L. (ed.) (2005). *Women's rights in the Middle East and North Africa. Citizenship and Justice*, Maryland, Rowman & Littlefield.

OKRUHLIK, G. (2011). “Dependence, disdain and distance. State, labor and citizenship in the Arab Gulf States”, en SEZNEK, J. y KIRK, M. (ed.). *Industrialization in the Gulf: a socioeconomic revolution*. London, Routledge, pp. 125-142.

“Opposition suspends role in Bahrain talks after deputy leader held” (2013). *Reuters*, 18 de septiembre [Disponible en Internet: <http://www.reuters.com/article/2013/09/18/us-bahrain-opposition-wefaq-idUSBRE98H14B20130918>] [Consulta: 23/09/2013]

PARTRICK, N. (2009). “Nationalism in the Gulf States” (working paper, n. 5). Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States [Disponible en Internet: <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/kuwait/documents/NeilPartrick.pdf>] [Consulta: 25/06/2013]

REFUGEES INTERNATIONAL (2011). *Without Citizenship. Statelessness, discrimination and repression in Kuwait*. Nueva York, Open Society Institute [Disponible en Internet: [http://refugeesinternational.org/sites/default/files/120511\\_Kuwait\\_With\\_Citizenship\\_0.pdf](http://refugeesinternational.org/sites/default/files/120511_Kuwait_With_Citizenship_0.pdf)] [Consulta: 07/09/2013]

SATER, J. (2013) “Citizenship and migration in Arab Gulf monarchies”. *Citizenship studies* [en línea antes de su publicación impresa: <http://dx.doi.org/10.1080/13621025.2013.820394>] [Consulta: 04/08/2013]

SHIBLAK, A. (2009). “Las tribus perdidas de Arabia”. *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 32, pp. 37-38 [Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7156>] [Consulta: 10/09/2013]

TRENWITH, Courtney (2013). “Qataris fear spread of expats – survey”. *ArabicBusiness.com*, 25 de febrero [<http://www.arabianbusiness.com/qataris-fear-spread-of-expats-survey-490865.html>] [Consulta: 17/09/2013]

TURNER, B. (1997). “Citizenship Studies: A General Theory”. *Citizenship Studies*, n.º 1, vol. 1, pp. 5-18.

“UAE: Stop Expulsion of Bidun Activist” (2012). Human Rights Watch, 15 de julio [Disponible en Internet: <http://www.hrw.org/news/2012/07/15/uae-stop-expulsion-bidun-activist>] [Consulta: 15/09/2013]

ULRICHSEN, K. (2009). “Internal and External Security in the Arab Gulf States”. *Middle East Policy*, n.º 2, vol. 16, pp. 39-58.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL (2013), *Report on discrimination against women on nationality related matters, including the impact on children: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 15 March 2013, A/HRC/23/23 [Disponible en Internet: <http://www.refworld.org/docid/51a5bdf74.html>] [Consulta: 06/09/2013]



WHITLEY, A. (1993). "Minorities and the Stateless in Persian Gulf Politics". *Survival*, n.º 4, vol. 20, pp. 28-50.

WINCKLER, O. (1997). "The Immigration Policy of the Gulf Cooperation Council (GCC) States". *Middle Eastern Studies*, n.º 3, vol. 33, pp. 480-493.

WINCKLER, O. (2010). "Labor Migration to the GCC States: Patterns, Scale and Policies". *Middle East Institute*, 2 de febrero [Disponible en Internet: <http://www.mei.edu/content/labor-migration-gcc-states-patterns-scale-and-policies>] [Consulta: 09/08/2013].

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**CULTURAL DIPLOMACY,  
CASO ESPAÑOL**

DAVID MARIN ROJAS

TUTOR: JORGE SOBREDO GALANES



*Mi querida España,  
esta España viva,  
esta España muerta,  
de las alas quietas,  
de las vendas negras,  
sobre carne abierta...  
¿Quién pasó tu hambre?  
¿Quién bebió tu sangre  
cuando estabas seca?*

***Mi Querida España, E. Sobredo***  
**DEDICATORIA**



*A la memoria de mi padre, Juan Jesús y de Eva Sobredo.*

*A Josep Bosch, por todo.*



## 1. INTRODUCCIÓN

De carácter eminentemente descriptivo, pretendemos la consecución de un trabajo de alcance teórico, cuya **metodología** es **deductiva**, que analice el fenómeno de la diplomacia cultural como parte de la diplomacia pública a fin de realizar un análisis crítico sobre el *estado de la cuestión* del caso español.

El presente estudio se articula sobre la base de distintos **apartados** que han sido oportunamente desarrollados, en función de su *eje vertebrador*. Primero, definiendo el concepto de cultura, para seguir después con el papel de la cultura en el ámbito de las Relaciones Internacionales y conocer cómo se entrelaza con el concepto de *poder* y de *diplomacia pública*.

Veremos que en el trasunto de la vieja *Guerra Fría* es cuando cristaliza la **cultural diplomacy**, momento en que las vías tradicionales no sirven para superar los distintos *fallas* ante los distintos Estados.

En esa escena, España, que mira *de reojo* después de haber perdido las *sinergias* propias de un imperio, cae en la cuenta de que su arma más poderosa es la **cultura**. Analizamos *su* perfil, precisamente para saber de dónde venimos. ¿Podemos hablar de diplomacia cultural *española*; en qué términos? ¿Quién la *ejerce*, se *ejerce* sola?

España posee un sector empresarial concreto, dedicado a la producción y *comercialización* de bienes y servicios culturales, que es exitoso en alguno de sus subsectores. ¿Es este tejido empresarial un vehículo adecuado para dinamizar la diplomacia cultural española; podemos confiar nuestra evolución y mejora a la internacionalización de estas empresas; cabe hacer cambios o es mejor centrarse en/no tocar lo que funciona; finalmente: qué es *cultura* o qué *comercializamos* como *bien* o *servicio cultural*?

España dispone de una *maquinaria* gigante llamada *Marca España* al servicio de la diplomacia cultural, producto de una *política de Estado* que no sólo supone una revisión de antiguos conceptos, sino que *hiende* una nueva forma de hacer diplomacia: ¿qué puesto ocupa en ella la *cultura*; cómo se *vehicula*



su acción; es una forma viable de llevar a cabo acciones de diplomacia cultural cuando está compuesta de varios apéndices; es efectiva, en cualquier caso, la acción de Marca España en diplomacia cultural?

Hemos hablado con especialistas y, a través de cuestionarios abiertos de preguntas y de entrevistas abiertas no grabadas, se ha procurado *hilvanar* el contenido del presente trabajo, aún cuando para el mismo ha sido precisa la supervisión de una persona de gran talla cultural como el tutor, con una trayectoria profesional amplia, indiscutible e incontestable —subraya especialmente el alumno— en el campo de acción concreto, que se inició prácticamente a la par que la propia *Transición*.

Finalmente, cabe señalar que hemos revisado el trabajo entregado en octubre de 2013 durante los meses de **verano de 2014** para su edición reducida en la presente publicación, tal y como se solicitó.

## 2. MARCO CONCEPTUAL: CULTURA, DIPLOMACIA PÚBLICA Y DIPLOMACIA CULTURAL

### 2.1. Definición del concepto de cultura

No existe una única aproximación al **concepto de cultura** y resulta imposible acotar un único significado a una sola definición. El **filósofo y sociólogo alemán Oskar Negt (2004)** se remonta al “*sentido originario de la cultura. (...) Cultura animi tiene un amplio significado; (...) significa formación del alma, del espíritu y de los sentidos. Cultura animi es un proceso de producción, no de distribución de lo dado*”<sup>1</sup>.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (en adelante, **UNESCO**) ha definido y trazado el concepto de **cultura** en diversos textos, de entre los que cabe destacar la **Declaración de México sobre las Políticas Culturales** de 1982 y la **Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural** de 2001. De ellos se desprende que “*la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias*”<sup>2</sup>. El **diplomático español Jorge Sobredo Galanes (2013)** reflexiona sobre la definición contenida en la **Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural** de 2001, manifestando que “*el núcleo duro o centro de gravedad de la de la cultura vira en su dualidad, en tanto a su a) naturaleza intrínseca de va-*

<sup>1</sup> Extraído de la versión revisada publicada en la web de ARCE de una conferencia pronunciada por su autor en fecha 29 de noviembre de 1996, con motivo del décimo aniversario del curso sobre Ciencia de la Cultura de la Universidad de Bremen.

<sup>2</sup> **Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural** (UNESCO, 2 de noviembre de 2001). Definición conforme a las conclusiones de la **Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT, México, 1982)**, de la **Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (Nuestra Diversidad Creativa, 1995)** y de la **Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo** (Estocolmo, 1998).

lores y proyección de intangibles, como en cuanto a su b) valor económico, que cobra especial importancia en el actual momento de crisis y desempleo, puesto que es un yacimiento de creación y también económico”.

## 2.2. Relaciones Internacionales y cultura

La **cultura** es, según manifestó por primera vez el **canciller de la República Federal de Alemania (RFA) Willy Brandt (1966)**, el “*tercer pilar de la política exterior*” junto con el de política/seguridad y el de economía/comercio.

El **diplomático británico Sir Anthony Parsons (1985)**<sup>3</sup>, hace una reflexión sobre el lugar que debería ocupar la cultura dentro del espectro de la diplomacia: “*It is really dazzlingly obvious. If you are thoroughly familiar with someone else’s language and literature, if you know and love his country, its cities, its arts, its people, you will be instinctively disposed to buy goods from him rather than from a less well known and well-liked source, to support him actively when you consider him to be right and to avoid punishing him too fiercely when you regard him as being in the wrong. These simple truths certainly work so far as we are concerned; why not then so far as the rest of the world is concerned in relation to us?*” Estas palabras de **Parsons (1985)** constituyen una evidencia de la **centralidad del elemento cultural en la diplomacia**; algo intangible e incuantificable que afecta a los individuos e, irremediablemente, a las decisiones. *Tiñe* de percepciones y potencia los argumentos entre partes distintas, *reúne* y repara en la diferencia mediante el entendimiento; nos individualiza y hace únicos a la hora de tomar decisiones y nos diferencia y asocia a la vez con los demás, en intereses e inquietudes.

## 2.3. El poder

El **poder** puede definirse en función a cómo se ejerce. El **politólogo** Joseph Samuel Nye Jr. cree que el poder ofrece diferentes dimensiones y no se puede considerar homogeneizado por el dominio militar; está ampliamente disperso.

El *soft power*<sup>4</sup> yace, según **Nye** en tres recursos básicos: en la cultura<sup>5</sup> de un país (en lugares donde es atractivo a otros), en los valores políticos universales

<sup>3</sup> El extracto proviene del discurso de su autoría ‘*Vultures and Philistines*’: *British Attitudes to Culture and Cultural Diplomacy*. Página 6.

<sup>4</sup> Para algunos, “*un traje a medida de los Estados Unidos*”. **Secretaría General Iberoamericana**, en adelante (**SEGIB**), (2012). *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda*. Página 10.

<sup>5</sup> Fue en su obra ***Soft Power: the Means to Success in World Politics (2004)***. Utiliza el concepto de cultura en *sentido amplio*: desde la *cultura de masas* norteamericana hasta la de la élite francesa, incorporando también los intercambios educativos, los contactos entre líderes, etc. El término cultura *lato sensu* es algo que —como sugiere acertadamente el **consultor Steve Green (2012)**— posibilita “*actuar en situaciones de postconflicto [...] y que contribuye a que una gama más amplia de actividades, de objetivos, participe en el juego de la diplomacia cultural*”. En el **Capítulo II. Nuevas direcciones**, de la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, páginas 301-320.

(cuando está a la altura para ellos en el ámbito interno y en el exterior) y en la política exterior (cuando otros la ven como legítima y teniendo autoridad moral).

Tanto **diplomacia pública** como **diplomacia cultural** están relacionadas con el concepto de *soft power*, acuñado por Nye en 2004<sup>6</sup>.

## 2.4. Definiciones de diplomacia cultural y diplomacia pública

Llegados a este punto, se hace imprescindible definir qué es la **diplomacia cultural**, primero en contraposición a otros conceptos con los que a veces se confunde y, después de recoger las principales definiciones del concepto antedicho, acuñar una suerte de concepto actual de *diplomacia cultural*.

Es necesario diferenciar, en primer lugar, entre **relaciones culturales** y **diplomacia cultural**<sup>7</sup>, tal y como explica el **profesor Richard T. Arndt** quien sostiene que las **relaciones culturales** crecen naturalmente y de forma orgánica, sin intervención gubernamental. El **británico John Matthew Mitchell**, por su parte, dirá que son “*descriptivas y se refieren a la iniciativa privada y a la pública, siendo una noción comprensiva de la diplomacia cultural*”. La **diplomacia cultural**, sin embargo, conlleva el ejercicio de la diplomacia formal al servicio de los gobiernos estatales, que emplean esos intercambios en apoyo del interés nacional. **Mitchell**<sup>8</sup>, añadirá que la diplomacia cultural “*busca presentar una imagen favorable*”.

En segundo lugar, **George Pratt Shultz (1997)**, distingue entre **diplomacia pública** y **diplomacia cultural**. La **diplomacia pública** “*se ocupa tanto de necesidades políticas a corto plazo como de intereses políticos a largo plazo*”<sup>9</sup>. Mientras que la **diplomacia cultural** “*pone el énfasis en el intercambio a largo plazo entre naciones*”.

El **investigador Javier Noya (2007)** en *Diplomacia pública para el siglo XXI*<sup>10</sup>, citando a **Mitchell**, distingue por su parte entre **diplomacia cultural** y **cooperación cultural** y dice que la **diplomacia cultural** no es la incorporación de la cultura a los intercambios internacionales y su utilización para apoyar la diplomacia política y económica de un país.

<sup>6</sup> Aunque algunos autores, como por ejemplo **Elvira Marco Martínez (2013)**, entienden el nacimiento del concepto en la **década de los años 80**. Así lo recoge la autora en la página 9 del artículo *Cultura y Relaciones Internacionales: La imagen de un país en la era global*, en el que cita textualmente a **Nye** a la hora de definir el concepto: “*the ability to get what you want through attraction rather than through coercion*”.

<sup>7</sup> Aún cuando ambas requieran escuchar, colaborar y aceptar la autocrítica, tal como sostiene **Green (2012)** en el **Capítulo II. Nuevas direcciones**, de la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, páginas 301-320.

<sup>8</sup> Las referencias a **Mitchell** las hace el **profesor Carlos Ramón Fernández-Liesa** en el **Capítulo X. La cultura en la acción exterior**, página 233.

<sup>9</sup> Tal como recoge **Said Saddiki (2009)** de la ponencia de **Shultz (1997)** titulada *Diplomacy in Information Age*, presentada en la *Conferencia sobre Diplomacia Virtual* del *U.S. Institute of Peace* de fecha 1 de abril.

<sup>10</sup> Páginas 116 y 117.

Si bien, aunque como se ha visto en el ejemplo de **Shultz (1997)** la doctrina anglosajona —por ejemplo, **Green (2012)**, que sostiene que la “*diplomacia cultural debe verse como (un pequeño campo que no forma parte de un campo más amplio [la diplomacia pública]), una parte del amplio campo de las relaciones culturales*”— acostumbra a diferenciar entre **diplomacia cultural** y **diplomacia pública**, en España (*Plan Nacional de Acción Cultural Exterior* (en adelante, *PACE*), **2009**) se entiende a la diplomacia cultural<sup>11</sup> comprendida bajo el paraguas de la diplomacia pública.

## 2.5. La diplomacia pública

Según recoge **Noya (2007)** en *Diplomacia pública para el siglo XXI*, el término **diplomacia pública** fue acuñado oficialmente en los Estados Unidos en **1965**<sup>12</sup> con la creación del *Edward R. Murrow Center for Public Diplomacy*, por el decano de la *Fletcher School of Law and Diplomacy* de la *Tufts University*, **Edmund Gullion (1965)**. Para **Gullion (1965)**, “*by public diplomacy we understand the means by which governments, private groups and individuals influence the attitudes and opinions of other peoples and governments in such a way as to exercise influence on their foreign policy decision*”<sup>13</sup>.

Hay, sin embargo, una serie de autores que entienden que la sombra de la diplomacia pública es más larga que la política exterior (**Antonio Truyol Serra, Celestino M. Del Arenal Moyúa, Pedro Lozano Bartolozzi, Roberto Mesa Garrido** o **Esther Barbé Izuel**), según **Francisco Javier Hernández Alonso (2012)**<sup>14</sup>.

El **profesor Marc Lynch**, por su parte, manifiesta que la *diplomacia pública no es simple propaganda, al menos a largo plazo*. En este punto, hay otros autores (por ejemplo, el **profesor Jarol B. Manheim**) que discrepan, señalando y apuntando a lo que sostienen los teóricos de la escuela *dura*<sup>15</sup> (que está centrada

<sup>11</sup> El *PACE (2009)* daba la siguiente definición de diplomacia cultural: “*el conjunto de acciones impulsadas por el Estado en el exterior para promover su propia cultura, difundir sus bienes y servicios culturales potenciando nuestras industrias del conocimiento, cooperar y fomentar los intercambios culturales con otros países y promover el desarrollo cultural en países en vía de desarrollo*”. Recogido por **Fernández-Liesa (2012)** en el *Capítulo X. La cultura en la acción exterior*, página 235.

<sup>12</sup> El **concepto formal**, puesto que la diplomacia pública es algo que los Estados han venido haciendo desde antaño. En el caso español, por ejemplo, es algo que “*lleva practicándose incluso desde antes del descubrimiento del Nuevo Mundo en el siglo XV*”, según el **experto José F. Ochoa (2012)** en *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, página 332.

<sup>13</sup> Recogido en la obra *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España* (2012), página 94.

<sup>14</sup> *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España* (2012), página 86. Otros —como el **diplomático español Luis Tomás Melgar (2010)**— consideran que la diplomacia cultural es “*una parte de la política exterior que obedece a paradigmas realistas e idealistas*”.

<sup>15</sup> **Noya (2006)**, en su artículo *Una diplomacia pública para España* recoge la clasificación de **Benno H. Smitzer** de **dos escuelas de diplomacia pública**. Una denominada **escuela dura**, cuyo contenido es eminentemente político y va acompañado de tareas de *political advocacy* y que pone la *propaganda*

en la información política y la propaganda, con objetivos cortoplacistas y muy controlada por los gobiernos y sus departamentos); que la diplomacia pública es una forma de propaganda sofisticada: “*es la práctica de la propaganda en el sentido tradicional del término, pero ilustrada por medio siglo de investigación sobre la motivación y el comportamiento humano*”. En su opinión, la diplomacia pública “*trata de convencer con razones e intereses, más que seducir con encantos*”. Por ello, se debe tratar ante todo de escuchar a la opinión pública del otro país y lograr, a través del diálogo, un aumento del entendimiento mutuo. “*La diplomacia pública no debiera consistir simplemente en hablar, sino en prestar atención a cómo los otros escuchan lo que se está diciendo*”.

Después del camino realizado en aras de definir el concepto de **diplomacia pública**, hemos de advertir, sin embargo, que **ésta toma un enfoque u otro según sea el tamaño del Estado que pretenda ejecutarla**. Como si se tratara de una *malla*, se ajusta sobre el Estado concreto, amoldándose a éste y a los recursos de que dispone. **Martí Petit Bozzo (2008)** recoge en su tesis doctoral la fórmula de la que se hacía eco el **profesor Alan K. Henrikson** a la hora de enfocar las opciones de las pequeñas y medianas potencias en este campo, como es el caso de España. **Gareth Evans, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Australia (1988-1986)** ideó sobre esta base lo que la literatura ha venido a llamar *diplomacia de nicho*. A grandes rasgos, **Evans** sugería “*concentrar recursos en áreas específicas que puedan generar los rendimientos más interesantes en lugar de intentar englobarlo todo*”<sup>16</sup>.

## 2.6. La diplomacia cultural: inicios contemporáneos y contexto histórico

La **diplomacia cultural** tiene sus orígenes entre **1800 y 1900** en Europa, concretamente en Francia. La diplomacia cultural nace con la voluntad de consolidar y preservar las zonas de influencia y los imperios, al albor de disputas políticas y militares entre las grandes potencias, resultando crucial y utilizada exponencialmente en periodos de *tensión internacional* que no podían ser resueltos por los medios de la diplomacia tradicional en momentos en los que el entendimiento entre Estados no era posible. *Piedra angular* de la denominada *escuela blanda* de la diplomacia pública que propugna el *Government-to-People (G-to-P)*<sup>17</sup>, tie-

---

al servicio de los intereses del gobierno. Y, por otra parte, una **escuela blanda** que, por el contrario, se basa en la comunicación cultural y en acciones tales como la diplomacia cultural *stricto sensu*, los intercambios o el *networking*, manejando plazos más largos. También aspira esta escuela a presentar la diversidad de aspectos del país, y no únicamente el gobierno o aspectos políticos.

<sup>16</sup> Traducción de la página 265 de la tesis *La Convenció sobre la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals de la UNESCO i les polítiques de promoció de la diversitat cultural. El cas de Catalunya i la paradiplomàcia cultural* (2008).

<sup>17</sup> Antes de proseguir, se hace necesario conocer los *distintos* tipos existentes de diplomacia. **Noya (2007)** en su obra hace un esfuerzo sintetizador y cita al **profesor Jarol B. Manheim (1994)** (*Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy: The Evolution of Influence*) en la página 106 de su

ne un efecto directo sobre los conflictos; posibilita contrarrestar malos entendidos, ignorancia y odios sin base.

Sin embargo, y a pesar de lo dicho anteriormente acerca de sus *orígenes históricos* franceses, la diplomacia cultural ha estado fuertemente vinculada a la historia contemporánea, a la historia de Estados Unidos y, en concreto, al periodo histórico denominado *Guerra Fría*<sup>18</sup>.

A pesar de lo que se establecía tanto en la *Convención de Viena de 18 de abril de 1961 sobre relaciones diplomáticas* en su artículo 3.1.e, como en la *Convención de Viena de 23 de abril de 1963 sobre relaciones consulares* en su artículo 5, la *diplomacia cultural formal* fue ideada en un inicio por el **Presidente Franklin D. Roosevelt** en 1936 como respuesta a la amenaza que suponían Italia y la Alemania nazi en Latinoamérica<sup>19</sup>. Como sugerencia del presidente, el *Interdepartmental Committee on Scientific and Cultural Cooperation* se organizó para examinar los métodos de cooperación con las otras repúblicas americanas a fin de establecer alianzas. **Noya (2007)** en su obra *Diplomacia pública para el siglo XXI*<sup>20</sup> explica que el gobierno norteamericano financió programas de intercambio destinados a estudiantes y artistas “*and others with special hemispheric interests to promote close cultural ties*” a fin de garantizar “*a closer and more efficient relationships*” bajo la *Buenos Aires Convention for the Promotion of Inter-American Cultural Relations* (1937). Lo que a partir de 1953 vendría a llamarse *USIA*, tuvo un precursor creado a instancia del **Presidente Thomas W. Wilson** durante la *Primera Guerra Mundial* mediante la *Executive Order 2594 creating Committee on Public Information* de fecha 13 de abril de 1917: el *Committee on Public Information (CPI)*, que sería operativo hasta finales del mes de agosto de 1919. Asimismo, se creó una *Division of Cultural Relations* (1938) en el seno del *Department of State* mediante la *Departmental Order of July 27, 1938*. Posteriormente, se crearía la *USIA* que fue fundada como agencia independiente del *Department of State* el 1 de agosto de 1953 por el **Presidente**

---

obra como *categorizador* de los distintos tipos de diplomacia existentes: a) *Government-to-Government (G-t-G)*. Diplomacia tradicional en el sentido de intercambio formal de comunicaciones entre Estados; b) *Diplomat-to-Diplomat (D-t-D)*. Diplomacia personal; c) *People-to-People (P-t-P)*. Diplomacia civil o Diplomacia de diáspora o emigración. Consiste en intercambios culturales y educativos. Le otorga la paternidad de este tipo de diplomacia al **profesor Mark Leonard**; d) *Government-to-People (G-t-P)*. Diplomacia pública *stricto sensu*.

<sup>18</sup> Dependiendo del autor, sus inicios están en el inicio de la *Revolución Rusa* en 1917, en el final de la *Segunda Guerra Mundial*, la *Conferencia de Yalta* y el *poder nuclear disuasorio* en 1945 o, de forma más generalizada, en marzo-mayo de 1947, finalizando en 1991 o —más minoritario— en 1992 con los restos de la *disolución* de la Unión Soviética.

<sup>19</sup> Si bien, se dice que en el **caso americano** ésta se da informalmente con bastante anterioridad; tanto el **Presidente George Washington**, como el **Presidente Benjamin Franklin** o **Samuel Adams** ejercieron de alguna forma *public diplomacy* para el beneficio de las colonias americanas, concluyendo el acto de mayor notoriedad por los *Founding Fathers of the United States* en la *United States Declaration of Independence* (1776).

<sup>20</sup> Página 118.

**Dwight D. Eisenhower** para la ejecución de programas de intercambio educativos. Fue, de algún modo, el primer instrumento oficial de la diplomacia pública estadounidense. En **1998** mediante la *Foreign Affairs Restructuring and Reform Act*, se determina la *absorción* en fecha **1 de octubre de 1999** de la diplomacia pública por parte del *Department of State* a fin de que estuviera —en palabras originales— “*closer to the center of U.S. foreign policymaking*”<sup>21</sup>.

Concluimos que la vieja idea de la diplomacia cultural no le era ajena a **Roosevelt**, sino que partía de otras concepciones; la idea de una proyección exterior de Estados Unidos y los valores del internacionalismo cultural —algo ambicionado por el **Secretario de Estado John M. Hay**, el **Presidente Thomas W. Wilson** y el **Presidente Herbert C. Hoover**—. Se trataba de una necesidad de una diplomacia con una **dimensión cultural formal**, que era el *tercer vértice* del triángulo de la *Good Neighbor Policy* (1934) en el contexto interamericano en materia de relaciones culturales; un primer ejemplo de *soft power* por los gobiernos o la habilidad de *persuadir* a través de la cultura, el valor y las ideas.

Antes, la referencia del **Presidente Thomas Jefferson** al **Presidente James Madison**, el 20 de septiembre de 1785 ofrece aún una buena definición de diplomacia cultural: “*You see I am an enthusiast on the subject of the arts. But it is an enthusiasm of which I am not ashamed, as its object is to improve the taste of my countrymen, to increase their reputation, to reconcile to them the respect of the world and procure them its praise*”.

En cualquier caso, se refutaba la subordinación de la diplomacia cultural al proceso de toma de decisiones políticas, reemplazando en ocasiones o contra actuando a la *diplomacia formal* en el momento en que las relaciones entre Estados resultaban inviables, tal y como señalan **Jessica C. E. Gienow-Hecht** y **Mark C. Donfried**. Así se explican los distintos *tours* de los **años cincuenta y sesenta del siglo pasado** en Europa del Este, Oriente Medio y África de músicos y la proliferación de los *American Cultural Centers* o, incluso, los *tours* de gigantes literarios rusos a Estados Unidos durante la *Guerra Fría*, así como la genial historia de la niña Samantha R. Smith que en noviembre de 1982 escribió a Yuri Andrópov preguntándole acerca de la tirantez de las relaciones entre ambos países y sobre la inminencia de un eventual enfrentamiento bélico nuclear entre Estados Unidos y Rusia.

El **profesor Milton C. Cummings Jr. (2003)** define la diplomacia cultural como “*exchange of ideas, information, art and other aspects of culture among nations and their peoples in order to foster mutual understanding*”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Para elaborar las referencias al *CPI* y a *USIA*, hemos trabajado con la información contenida en las entradas de *Wikipedia*.

<sup>22</sup> Éste es el *concepto clásico* de diplomacia cultural y al que todos los autores, sin excepción alguna, acuden a la hora de definirla.



**Arndt (2005)** la define como “*la proyección deliberada de la cultura y los valores de la nación*”, como “*una dimensión indiscutible de la política exterior*”<sup>23</sup>.

**Gienow-Hecht y Donfried (2010)** mejoran el concepto de diplomacia cultural de **Cummings (2003)**, definiéndola como aquella ciencia que describe el intercambio de ideas, información, valores, sistemas, tradiciones y creencias en todos los aspectos de nuestras sociedades —tales como el arte, los deportes, la ciencia, la literatura y la música—, con la intención de crear entendimiento recíproco.

**Green (2012)** constata, sin embargo, una transformación de la *diplomacia cultural* clásica (artes y lengua) hacia las *relaciones culturales* (subrayando la importancia de la cultura *lato sensu*, dirigido a un enfoque más temático): una vieja diplomacia cultural caracterizada por los *eventos* que, se transforman en *proyectos*; de *carácter bilateral* a un creciente *carácter multilateral*; de *presentación* de la propia imagen y de búsqueda de réditos partidistas en el propio interés mediante el *ofrecimiento* unilateral a la *cooperación* y al intercambio recíproco en un juego en que todos los interlocutores *ganen* algo; cuyos contenidos pasan de ser *productos* a convertirse en *procesos*; de una vía de comunicación de *una sola dirección* a una vía de *doble sentido* (*two way flow*); de una diplomacia cultural que se esfuerza en *contar* algo de sí misma a otra que *escucha*<sup>24</sup>, que adquiere compromisos entre iguales<sup>25</sup>, y, definitivamente, una diplomacia cultural que migra de la *promoción propia* a la *promoción de valores*. Es algo que “*llevará a una mayor cooperación cultural, más innovadora, experimentando un cambio significativo hacia la construcción de relaciones culturales y personales más duraderas y sostenibles*”<sup>26</sup>.

Para **Sobredo (2013)** la diplomacia cultural “*utiliza la parte intangible de la cultura, siguiendo el modelo francés, en el que algunos bienes y servicios culturales que incorporan valores no se someten exclusivamente al mercado*”. Asimismo, indica que ésta última debe “*aportar un significado o sentido más amplio al concepto de cultura y, por ende, de diplomacia cultural, e incorporar los nuevos sectores de las industrias culturales y creativas, como diseño, moda, ocio interactivo,*

<sup>23</sup> **Nye** ahonda en esa perspectiva: “*las grandes potencias intentan utilizar la cultura y la literatura para crear poder blando que mejore su imagen pero esto no es siempre fácil de vender si es inconsciente con su realidad doméstica*”. Recogido por **Marco (2013)** en el artículo *Cultura y Relaciones Internacionales: La imagen de un país en la era global*. Esta frase de **Arndt** también consta en el documento de la **SEGIB (2012)**, *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda*, página 21.

<sup>24</sup> A fin de evitar el famoso *diálogo de sordos*, del que se hace eco **John Worne (2009)** en *Deaf is Dumb: Why Listening is Powerful*, referenciado en la página 315 del libro *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*. **Worne (2009)** señala que “*escuchar es el acto más influyente que pueda alguien hacer. Crea confianza, compromiso y es la plataforma para el debate, la negociación y el desacuerdo nacional. También permite a las personas empezar a trabajar juntas de forma eficaz y saber qué comparten y qué no*”.

<sup>25</sup> *Ibidem*, página 317. Concluye de forma muy acertada a nuestro parecer con una argumentación de **Gijs de Vries (2009)**: “*La diplomacia cultural tiene, por lo tanto, un componente reflexivo y autocrítico. Al intentar llegar a otros se atreve a reflexionar no sólo sobre las ambiciones y logros de un país sino también sobre sus deficiencias*”.

<sup>26</sup> *Ibidem*, página 319.

*cultura en el ámbito digital, gastronomía —dieta mediterránea—, etc.” e ir acompañada “de una mayor concienciación de la Administración” a manifestaciones novedosas, críticas, experimentales y alternativas. La **finalidad** de la diplomacia cultural “es garantizar el acceso a la cultura propia al público extranjero así como asegurar su promoción en esos ámbitos, buscando interlocutores, prescriptores y coproductores en el país de acogida”. Se trata de una diplomacia que tiene un “espacio de actuación propio, muy distinto al de la diplomacia general: se trata de una diplomacia pública, virada hacia canales alternativos a los estrictamente oficiales; si bien su público objetivo se compone del sector civil o del sector empresarial, éstos también colaboran como elemento multiplicador”.*

En cualquier caso, resultan especialmente interesantes las palabras de **Parsons (1985)** en ‘*Vultures and Philistines*’: *British Attitudes to Culture and Cultural Diplomacy*<sup>27</sup> para cerrar el concepto de diplomacia cultural: “*Cultural diplomacy is about the present but it is also about the future*”. En definitivas cuentas es un compromiso **a largo plazo**; un compromiso con un pasado, un presente y un futuro y, sobre todo, habla de una necesidad de *retroalimentación* del puente de entendimiento recíproco a través de las nuevas generaciones.

Sin embargo, después de ver esta pluralidad de definiciones, observamos que **se trata de una diplomacia basada en la transmisión de cultura**, un término sumamente ambivalente, también, en lo relativo al efecto de *medir* su incidencia. Como señala **Noya (2006)** en su obra *Una diplomacia pública para España*, haciéndose eco de unas palabras del **profesor Brian Rosen** “«*La maleabilidad de la cultura, que afecta tanto a su uso como a su producción, hace difícil que se puedan medir los efectos de la diplomacia cultural*»”. Señala acertadamente **Noya (2006)** en su obra de *Una diplomacia pública para España*, que “*la literatura, el arte, la música no se pueden poner al servicio de los intereses de su país sencillamente porque los creadores pueden rechazar el sacrificio de su libertad artística*”, algo que constituye a ojos del autor un **límite ineludible** a la diplomacia cultural como instrumento de influencia. Es más, se podría hacer una lectura más crítica de esta manifestación: el **sociólogo francés Frédéric Martel (2012)** viene a proponer, incluso, la creación “*de una nueva diplomacia cultural que no esté dirigida por diplomáticos*”<sup>28</sup>.

Después de recoger y analizar las distintas características, definiciones y/o críticas al concepto de **diplomacia cultural**, podemos realizar la siguiente **reflexión**:

La **diplomacia cultural** era, en su forma primigenia, una diplomacia creada *por personas y para personas*, más próxima al concepto de cooperación cultural que al de diplomacia tradicional.

<sup>27</sup> Página 8.

<sup>28</sup> En su aportación a la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, página 272.

Con el *reforzamiento* del poder de los Estados en el **siglo XX**, éstos se hacen con el control y la gestión de la diplomacia cultural, que conlleva desde entonces el ejercicio de la diplomacia formal, si se quiere *indirecto*, en favor del interés nacional del Estado. Es entonces cuando se consiguen resultados en relación a determinados aspectos, como los conflictos, resultados que no se consiguen a través de una vía tradicional. Esto sucede, concretamente, con el *hegemon* estadounidense; una práctica ancestral, llevada a cabo por parte de los Estados, se convierte en un elemento de naturaleza instrumental que sirve a los propósitos de otro Estado que confecciona un *traje hecho a su propia medida* llamado **diplomacia pública**.

El **objetivo** de la denominada **diplomacia pública** es el de **influnciar a la opinión pública de otro país en beneficio propio**; sea mediante elementos económicos (diplomacia económica<sup>29</sup>), sea mediante elementos culturales (diplomacia cultural). Tenemos frente a frente, pues, una *diplomacia* de naturaleza *híbrida* que en poco o en nada *bebe* de la fuente de la original: con *interés egoísta* o con interés nacional, se trata de un método estadounidense. Definir interés nacional obliga a *conocerse* y se trata de un concepto ambivalente y altamente dinámico: ¿qué sucede con aquéllos Estados que no tienen claro ni lo que son, ni cómo quieren proyectarse, ni siquiera cómo van a ser percibidos? Nutriéndose de elementos de *marketing*, la *cultural diplomacy* les presupone un rotundo fracaso, a no ser que dispongan de algún tipo de activo que o les haga sobresalir o les permita sobrevivir en una *lucha de longitud de sombras* en la que gane el que mejor y más lejos se proyecte.

Desde el momento en el que hablamos del fin del interés nacional como fin de la diplomacia pública, ésta responde a unas directrices y se separa de lo que es la vía de entendimiento recíproco o del altruismo; hay un *mero interés* en vender una imagen concreta. Se da entonces el peligro de caer en la *propaganda*, puesto que se obliga al elemento *cultural* a un resultado cortoplacista y a un interés político. En el caso de que la diplomacia cultural no quiera verse identificada como *propaganda*, sus efectos serán a largo plazo y, en ese intercambio, buscará crear un vínculo de confianza basado en el entendimiento mutuo de las contrapartes a fin de lograr su objetivo. No se trata entonces de una *plataforma* o *base de apoyo* de la política exterior del país. Se trata de la mera transmisión de *elementos culturales*.

A partir de la **Globalización** y del papel preponderante de las Organizaciones Internacionales (OO.II.), la diplomacia cultural se convierte en una diplomacia de carácter **multilateral**, en la que —dada la superación del *eje espacio-*

<sup>29</sup> Podemos definir *diplomacia económica* como la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales, siendo un elemento inseparable de la diplomacia política convencional, distinguiéndose, además, de las iniciativas privadas de las empresas y con una finalidad claramente económica, pudiendo buscar, asimismo, resultados políticos.

*temporal*— la actitud de los actores deberá ser **activa**. La cultura, elemento de naturaleza permeable y que *cala* a su vez en lo demás, se verá acompañada en cierta medida de valores nacionales y dirigirá sus esfuerzos a la sociedad civil de los distintos Estados receptores. Se da, no obstante, un elemento claramente diferenciador: con la emergencia de las ONGs y del poder de la sociedad civil, se llega a una presunta *democratización* de las RR.II.

Además de todo esto, tanto el público del Estado receptor como el del Estado que *transmite* el contenido cultural, participará de la diplomacia cultural —que se convertirá en una *vía de diálogo*—; tendrá **efectos interculturales** también para el Estado emisor y será esta opinión pública la que detentará, nuevamente, la acción de la diplomacia cultural. No será un poder *en exclusiva*, sino más bien compartido, y detentará una posición determinante, pero no así los medios para su ejercicio. Este esquema, lleno de nuevos actores, **implica la superación del esquema tradicional de la diplomacia y lleva hacia vías inciertas**.

## 2.7. Actores de la diplomacia cultural

Los **actores** en la diplomacia cultural han sido históricamente los **Estados**. Si bien, con el final de la *Segunda Guerra Mundial* y el advenimiento de la *Globalización* y de los avances tecnológicos alcanzados, además de la aparición de nuevos **actores no gubernamentales** (universidades, instituciones académicas, académicos, científicos) con una posición estratégica en el *tablero de poder*, han obligado a la redefinición del concepto de diplomacia clásica hacia otro concepto inexplorado, que incluyera otros actores internacionales ungidos de subjetividad internacional (por ejemplo, **Jan Melissen (1999)**).

Al hilo de lo que se ha explicado antes, **Melissen (2005)** *forja* lo que denomina *the New Public Diplomacy*<sup>30</sup>, en la que la sociedad civil, el mundo de la cultura, el mundo de la empresa y las ONGs adquieren un rol más activo dentro de un contexto coordinado de agentes, agrupados alrededor del ideario de la política exterior de un país. Dicha coordinación de agentes es transmisora de ideas dirigidas a la **pluralidad de agentes** que configuran la opinión pública de los Estados receptores, siendo que dicho mensaje transmitido forma parte de la *marca-país*, tal y como señala **José Miguel Sánchez Guitián (2012)**<sup>31</sup>.

Podemos distinguir la siguiente **tipología de actores**:

### a) Sector público *puro*

**Estados**, a través de sus respectivos gobiernos, que toman las riendas de la diplomacia cultural a partir del siglo XX. Pueden crear espacios decisivos para

<sup>30</sup> Que pertenece a la dialéctica del *Foreign Office* británico.

<sup>31</sup> *Marca País: España, una marca líquida*, página 119.

la diplomacia cultural llevando a cabo políticas culturales facilitadoras (derechos de propiedad intelectual, etc.). Con una perspectiva general de la diplomacia cultural, deben ofrecer un liderazgo efectivo a fin de conseguir la cohesión de los distintos agentes de diplomacia cultural en relación a ésta y crear así una sociedad abierta. Todo ello en un contexto donde el poder se ha difuminado y ha enaltecido a agentes económicos.

Los **problemas** a los que tienen que hacer frente son, en resumidas cuentas, a) el de la disociación con el sector cultural, que habla su propia *lengua* y tiene su propio *círculo mágico* y b) la percepción por parte de los otros agentes de cierto sesgo político en sus acciones u *plan de acción*, que puede llevarles una *instrumentalización indirecta* de los demás agentes y de la cultura para servir a fines partidistas, por lo que es aconsejable que dejen la menor huella posible: corren el riesgo de ser percibidos como *propaganda*.

Por el contrario, en muchas ocasiones no entienden la *filosofía* que subyace a la diplomacia cultural; bien sea por una cuestión de recursos bien porque no consiguen entender el valor e impacto de la cultura o porque como no se observan resultados tangibles a corto y medio plazo y no pueden medir su impacto. En palabras de Nye, “*para que los gobiernos tengan éxito en el mundo en red de la diplomacia ciudadana van a tener que aprender a ceder buena parte de su control*”<sup>32</sup>.

#### b) Sector público *semi independiente*

Se trata de operadores culturales autónomos que, si bien gozan cierta autonomía funcional, se financian en gran parte mediante aportaciones procedentes de fondos públicos. Su actividad es percibida por la sociedad civil como la de unas campañas que contienen información de utilidad, más que en el sentido de unas *campañas propagandísticas*.

#### c) Instituciones culturales o educativas, *think-thanks* y distintas asociaciones

Tienen una naturaleza *bipartita*. Este tipo de instituciones tiende a ser clasificado en el grupo de las instituciones de carácter privado, aunque algunas de ellas son semi independientes del gobierno (sobre todo las educativas) por causa de su financiación. Desarrollan una parte muy importante del *grueso* de la diplomacia cultural; asumen funciones consideradas estratégicas en lo que a las políticas de diplomacia cultural se refiere, por lo general su acción es desinteresada, independiente, objetiva y digna de confianza por parte de la sociedad civil del Estado receptor.

<sup>32</sup> Citado en la página 291 del *Capítulo 9. Los modelos de actuación cultural en el exterior: una perspectiva comparada* de Martel (2012) en la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*.

Las **universidades**, por ejemplo, son el puente de confluencia del *capital humano* de otros Estados y, más allá de cuestiones relativas a *capacidad*<sup>33</sup>, resultan en muchas ocasiones mucho más efectivas por **tres razones básicas**: por su continuidad en el tiempo, porque sus fines no están regidos por unos objetivos de carácter empresarial o instrumental, porque la acción que ejecutan siempre tiene un horizonte que va más allá de la legislatura y, además, porque creen sinceramente en el valor de las humanidades y la educación como *motores* de la diplomacia cultural.

#### d) ONGs

Se trata de los actores con una mayor importancia debido a su rol estratégico tras el fenómeno de la *Globalización* y el consiguiente acceso a la información y a la rapidez de las comunicaciones, al punto de que se las ha llegado a denominar *autoridades morales* por su independencia de los gobiernos. De contabilidad indirecta, su efectividad es *mixta*, dados los factores de creatividad y los valores artísticos que las impulsan. El **séptimo Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan** dijo de ellas en **1997** “*now perceived not only as disseminators of information or providers of services but also as shapers of policy, be it in peace and security matters, in development or in humanitarian affairs*”<sup>34</sup>.

Sus relaciones con los gobiernos son complejas y, a veces, incluso simbólicas, dado que éstas pueden comprometer en cierto grado la independencia que se les presupone a las ONGs.

#### e) Sector empresarial

Por lo general, cualquier acción empresarial llevada a cabo por estos agentes es percibida por la opinión pública como movida por el ánimo de lucro. Esta percepción se vería difuminada de alguna forma en el caso de que se sumaran a la apuesta de la *imagen marca-país (IMP)*.

Se trata de *sponsors* y también productores de contenidos culturales. Mediante sus programas de *RSC* pueden convertirse en un buen complemento para las actuaciones de la diplomacia pública y eliminar esa sombra de *desconfianza* que proyectan sus objetivos comerciales en la gente.

El concepto de la *Corporate Social Responsibility (CSR)* o *Responsabilidad Social Corporativa (RSC)* es un campo emergente de varias definiciones. El concepto que de *Corporate Social Responsibility (CSR)* ofrece el *Cambridge*

<sup>33</sup> Entendida en términos de abundancia, escasez o falta de recursos.

<sup>34</sup> Citado en la obra de **Sir Ernest Mason Satow [1917]**, *Satow's Diplomatic Practice* (edited by Sir Ivor Roberts). 6th edition. USA: Oxford University Press, página 508.

*Business English Dictionary*<sup>35</sup> refleja “the idea that a company should be interested in and willing to help society and the environment as well be concerned about products and profits it makes”.

La *RSC* es algo que se da en dos vertientes: 1) en relación con la empresa y sus clientes y 2) en relación a lo que se llama *socially responsible investments* (acción social) para que estas empresas sean percibidas como *locales*, tal como se desprende de lo vertido en la obra *Marca País: España, una marca líquida* por Sánchez (2012)<sup>36</sup>.

Por su parte, la *Harvard University*<sup>37</sup> ofrece una definición estratégica del concepto que va más allá de la filantropía y del cumplimiento; se dirige a responder cómo gestionan las empresas sus impactos económicos, sociales y medioambientales, además de sus relaciones con todas las áreas estratégicas de influencia: el mercado de trabajo, el mercado de bienes, la cadena de distribución, la comunidad y el ámbito de las políticas públicas.

Algunos autores de la órbita del *Institute for Cultural Diplomacy* —concretamente **Donfried**— utilizan un término de nuevo cuño, lo que han venido a llamar *Corporate Cultural Diplomacy (CCD)*. Se trata de un concepto que nace de la aplicación de la *RSC* al ámbito de la diplomacia cultural: mediante actividades de *RSC* se podría actuar en distintos niveles (local, nacional y global); desarrollar el diálogo, la comprensión recíproca y la confianza mutua entre empresa y clientes alrededor del mundo a través de becas, intercambios y otras acciones concretas. Se trata de una *RSC* que debería beneficiar tanto a la sociedad como a la empresa por su coherencia en cuanto a las responsabilidades oficiales/públicas que ésta asume, aumentando también sus estándares éticos, algo que convertiría a la empresa en sinónimo de *credibilidad* a los ojos de la comunidad local.

Finalmente, en consonancia con lo dicho hasta el momento en el caso de la *RSC* relacionada con la diplomacia cultural, **Sobredo (2013)** manifiesta que *las empresas valoran lo que la diplomacia cultural vale como marca, siempre que exista un elemento de difusión suficiente tanto para ellos dada su política de “marketing” para sus mercados.*

## f) Artistas individuales

Se constituyen en agentes independientes de diplomacia cultural en concreto por el compromiso que profesan con su propio trabajo, si bien sus motivaciones y la efectividad de su acción es complicada de enlazar con la del resto de actores de diplomacia cultural.

<sup>35</sup> Definición extraída de: <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-de-negocios/corporate-social-responsibility>

<sup>36</sup> Páginas 93 y siguientes de la obra *Marca País: España, una marca líquida*.

<sup>37</sup> Definición extraída de: [http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/init\\_define.html](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/init_define.html)

### g) Sociedad civil

Entendida tanto en el sentido de los extranjeros que trabajan (empleados de multinacionales y expatriados) en el país emisor de diplomacia cultural de que se trate —se entiende que, a largo plazo, acaban siendo los mejores *embajadores* para el país—, comprendiendo, además, la *diáspora* y los emigrantes nacionales del país que *emite* la diplomacia cultural en el país receptor en el que están instalados.

Son el *motor*, con las ONGs, de la nueva diplomacia cultural que eclosionó como consecuencia de la *Globalización*<sup>38</sup>. Se trata de un grupo, en principio poco organizado<sup>39</sup>, que emerge como consecuencia de las *deficiencias* gubernamentales y que tiene un clarísimo potencial de promoción de valores e intereses<sup>40</sup>, siendo necesaria la implementación de programas que aseguren su participación activa en la diplomacia cultural así como fomentar la vinculación emocional de compromiso con el programa concreto a fin de implementarlo con éxito.

Aquí cabe apuntar una consecuencia de la *Globalización*, que determinará la preponderancia de este grupo de acción: **Internet**, que democratiza los valores, da posibilidades de manifestación al individuo, de darle poder.

En cualquier caso, lo que debe procurar cualquier diplomacia cultural para su desarrollo exitoso es la **coordinación** de estos grupos. Al igual que las ONGs, para llevar a cabo una incidencia positiva en lo que a diplomacia cultural se refiere, la sociedad civil deberá ser más libre en un entorno más neutral y tener la facultad de participar en el *mundo global* de hoy.

Podemos, además, concluir algo más. En este momento de *reflexión*, podemos observar que, históricamente, **la cultura ha significado un medio de expresión en sí mismo** y que, se quiera como se quiera *vestirla*, la cultura siempre va a acabar encontrando un camino para acceder a su público. Y ésta es una *salida* que no siempre está dirigida por alguien o por un mero *interés*; es *algo* que siempre va en coordinación con una demanda concreta y no hacia lo que el Estado quiera o no dirigir. Es muy difícil, pues, que la diplomacia cultural llegue a ser efectiva si la gente no está dispuesta o no quiere *oír* su mensaje.

<sup>38</sup> En el sentido que señala **Del Arenal (2011)** en el *Capítulo 1. Globalización, Cultura y Relaciones Internacionales* de la obra *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio*. Página 52. Parafrasea a **Ulrich Beck** (*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, 2004) en su formulación de lo que es “una sociedad civil global; [...] como una tercera fuerza que ocupa un terreno de nadie entre el Estado y el mercado, obtiene cada vez más influencia y exhibe su potencia política respecto a gobiernos, actores transnacionales y subestatales, actuando con frecuencia como un contrapoder en la era global”.

<sup>39</sup> Cabe puntualizar aquí que la *diáspora* está más organizada.

<sup>40</sup> Generalmente propios.





## 3. ESPAÑA Y LA DIPLOMACIA CULTURAL

### 3.1. Enfoque histórico contemporáneo

España ha sido un país con un claro impacto en el mundo dados su riqueza y bagaje cultural, histórico y social. Estado desde **1492**, es el décimo país más antiguo del mundo. Desde 1834 es definido por la literatura como *una potencia media con influencia regional e intercontinental*.

El *Desastre del 98*, implicó el advenimiento de una *nación joven* frente a una *vieja potencia caída y vencida* y, en consecuencia, una **nueva era** en la historia de las relaciones internacionales. Será a partir de entonces cuando España decida *apostar* por su *soft power* en lo relativo al ámbito de sus relaciones internacionales<sup>41</sup>, el último *peón* del que disponía en su *tablero de ajedrez del poder*.

Según recoge **Ignacio Herrera de La Muela (2008)**<sup>42</sup>, el *movimiento regeneracionista*<sup>43</sup> —propugnado por la *Institución Libre de Enseñanza*<sup>44</sup> y promovido por **Francisco Giner de los Ríos**—, que perseguía la recuperación de la imagen de España, impulsó el primer proyecto de modernización interna del país, iniciándose un *proceso de apertura* al exterior en los campos científico y cultural, con la creación de **tres organismos**:

a) La *Junta para la Ampliación de Estudios (JAE)*, fundada en enero de 1907 con autonomía en relación al poder político. Desde la *Junta* se promoverá

<sup>41</sup> **Manuel Carbonell Martínez (2009)** cita en la página 36 de *Diplomacia Política y Cultural. Historia, definiciones y principales agentes* a **Noya**, textualmente: “[...] en palabras de Noya, España optó por su poder blando a la hora de afrontar sus RR.II. [...]”.

<sup>42</sup> Seguimos el esquema del autor en su tesis, concretamente del apartado 1.3. *Antecedentes de la Política de Acción Cultural Española en el Exterior en el Siglo XX* (páginas 31-40).

<sup>43</sup> Formado en gran parte por miembros de la *generación de 1914* y de personas muy vinculadas con la cultura europea. Página 12 de la tesis de **Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla (2002)**, titulada *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, página 12. En palabras de **Delgado (2002)**, el precedente del actual **CSIC** es el “*embrión de ese proceso de actualización científica y pedagógica, de un movimiento que cifraba la clave de la recuperación interior y exterior española en una reforma cultural del país*”.

el intercambio educacional de docentes y estudiantes, a imagen y semejanza de otras instituciones extranjeras, con el fin de acabar con el aislamiento de la educación, la cultura y la ciencia española respecto a Europa.

b) La **Oficina de Relaciones Culturales Españolas (ORCE)**, fundada en noviembre de 1921 en el seno de la *Sección de Política* del *Ministerio de Estado* promovida por el **profesor Américo Castro** en una nota privada al entonces **Ministro de Estado, Sr. Manuel González-Hontoria**, fechada en septiembre de 1921, bajo los argumentos de “*aprovechar el incipiente movimiento hispanista que venía acentuándose en el extranjero —muestra del interés y simpatía que despertaba la cultura hispánica—; cuidar la «vitalidad hispánica dispersa por el mundo», es decir, las colonias españolas y los núcleos de hispanoparlantes y, por último, desplegar una «ponderada y activa» influencia cultural sobre las repúblicas hispanoamericanas, contrapesando el ascendiente de otros países como Alemania o Francia puesto que (Castro) conocía la experiencia francesa considerando a este país el mejor ejemplo de la «labor de administrar su reputación y su cultura en el exterior»*”<sup>45</sup>.

c) La **Junta de Relaciones Culturales (JRC)**, que nace en diciembre de 1926 bajo el patronato del *Ministerio de Estado* para el asesoramiento de materias por el *ensanchamiento producido en el cauce de las relaciones exteriores*<sup>46</sup> y cuya actuación es *irrelevante* —en palabras de **Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla (2002)**— *hasta la Segunda República, cuando se organizó un plan más sistemático asentado en el triple pivote definido tiempo atrás: lectorados, clases para emigrantes y programa hispanoamericano*<sup>47</sup>.

Será la **Segunda República (1931-1939)** el periodo en el que se dará la consolidación de la red cultural española en el mundo, según comenta **Herrera (2008)**, al punto de recibir el sobrenombre de *Edad de Plata de las letras y ciencias españolas*<sup>48</sup>, pudiéndose señalar que será a partir de 1935 cuando se incorpore la figura del agregado cultural por primera vez en sus estructuras diplomáticas, a fin de ejecutar de forma directa sobre los Estados receptores la acción cultural española.

La **acción exterior española** se caracterizó en dicho periodo tanto por intercambios científicos y culturales y una presencia española habitual en los foros científicos, artísticos y culturales. La **Constitución de 1931** inspirada en los principios generales de *democracia, libertad y justicia*, fue la primera en introducir **derechos socioculturales (artículo 50)** a fin de extender la cultura

<sup>45</sup> Extraído de página 25 de la tesis de **Delgado (2002)**, titulada *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista*.

<sup>46</sup> *Ibidem*, página 41.

<sup>47</sup> En el **Capítulo I. La acción cultural exterior de España: trayectoria reciente y retos pendientes** del libro *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, página 16.

<sup>48</sup> Esta denominación la acuña, para la literatura, el **historiador de la literatura José Carlos Mainer Baqué**.

a las clases populares, además de reconocer la diversidad cultural y lingüística de España.

Con la *Guerra Civil* se inicia, sin embargo, una etapa convulsa en la que se recrudecieron campañas propagandísticas<sup>49</sup>, siendo que en noviembre de 1936 se suma a ello el *Ministerio de Propaganda* creado por el gobierno de **Largo Caballero** y que fue confiado al **periodista Carlos Esplá**<sup>50</sup>.

Después de la *Guerra Civil*, la diplomacia cultural española quedó subordinada a la acción exterior del régimen. La *Ley de prensa de 22 de abril de 1938*<sup>51</sup> supuso el establecimiento de la censura y el servilismo de la prensa al servicio del régimen, quedando el monopolio informativo y de la información tras una basta máquina de propaganda. En palabras del **Fernández-Liesa (2012)**, “la *Dictadura Franquista (1939-1975) vio en la cultura un medio para superar el aislamiento, lo que llevó a la adhesión de la UNESCO (en fecha 30 de enero de 1953) y a la proliferación de convenios culturales*”<sup>52</sup>.

La Dictadura se parapetó tras el *pasado imperialista* de España, la *hermandad* de la comunidad hispanoparlante y la *identidad común* y colectiva de dicha comunidad como ejes de su acción exterior. La diplomacia cultural estará entonces al servicio de la política exterior del régimen, primero *filo germanista*, y después proclive a los intereses de Estados Unidos. Se exportará en palabras de **Montserrat Huguet Santos (2010)**<sup>53</sup> un “*modelo de Hispanidad*”<sup>54</sup> *paternalista basado en el tradicionalismo, la singularidad española, un folklore andalucista uniformador y un espíritu patrio*”.

La diplomacia pública del régimen se basaría, sobre todo, en la **promoción turística** (*Spain is different*) para vender una imagen atractiva de España que acabase con el aislamiento del país tras la *Segunda Guerra Mundial*. El éxito de dicha diplomacia fue relativo, pues sólo alcanzó a la colaboración de los Estados Unidos por el interés geoestratégico que tenían en España en detrimento del comunismo.

En 1940 se creó el *Consejo de la Hispanidad*<sup>55</sup>, institución fundada el 2 de noviembre de dicho año, mediante *Orden de creación* recogida en el B.O.E. del

<sup>49</sup> La del bando nacional plagada de la mitología de la *España negra*, mientras que la *propaganda republicana* se valdrá del *estereotipo romántico* del pueblo libre en armas.

<sup>50</sup> Extraído de la página 120 de la tesis de Delgado (2002), titulada *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista*.

<sup>51</sup> Obra de **Ramón Serrano Suñer**.

<sup>52</sup> *Cultura y Derecho Internacional*, página 243.

<sup>53</sup> Página 2.

<sup>54</sup> La paternidad del término se le otorga a al **escritor y diplomático español Ángel Ganivet (1897)**.

<sup>55</sup> “*Con la explícita misión de estudiar y resolver las necesidades espirituales y materiales de “nuestra stirpe*”. [...] *Estaba destinado a albergar en su seno a las personalidades del llamado mundo hispánico*”. Extraído de **Huguet (1989)**. *Planteamientos ideológicos sobre la política exterior española en la inmediata postguerra, 1939-1945*, página 333.

día 8 de enero de 1941, para *restablecer relaciones con algunos países hispano-americanos* que, años después, se acabaría transformando en la **Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)**<sup>56</sup>.

A propuesta del *Ministerio de Asuntos Exteriores*, se crea mediante la *Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre organización de los Servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores*, el **Instituto de Cultura Hispánica** que se integraría en el *Instituto Hispano Árabe de Cultura*, creado en 1954.

Ya en **1946**, en concreto en fecha 12 de diciembre, la *ONU* presionada por las delegaciones de Polonia, Francia, México y la *URSS* para que fuesen adoptadas medidas coercitivas contra el régimen de Franco por “*considerar que suponía una amenaza para la paz y la seguridad de los Estados*”, según hace mención **Huguet (2009)**, dicta la **Resolución 39(I) de la Asamblea General sobre la cuestión española**, que supuso “*una reafirmación de la actitud internacional ya adoptada en San Francisco y la primera condena firme al régimen que instaba a los distintos Estados a romper relaciones diplomáticas con España*”. En dicho año se había creado también la **Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas** del *Ministerio de Asuntos Exteriores*.

Con el advenimiento de la **Guerra Fría**, el régimen encuentra de algún modo su *acomodo internacional*; una de las *ideas-fuerza* de este régimen autoritario, el *anticomunismo*, permite un cambio en el aislamiento internacional del país mediante un acercamiento progresivo a Estados Unidos que, si bien había reconocido al gobierno de España en **1939**, se opuso a que el país fuera admitido en la *ONU*, como consecuencia del acuerdo de la **Conferencia de Yalta (1945)**. Habrá, sin embargo, en palabras de **Huguet (2009)** un “*cambio de actitud*” a partir de **1947** y la resolución 39(I) quedaría anulada en fecha **4 de noviembre de 1950** mediante la **Resolución 386 (V) de la Asamblea General sobre Relaciones de los Estados Miembros y de los organismos especializados con España** a instancias de los Estados árabes e hispanoamericanos, con el voto a favor de Estados Unidos y la *URSS*, entre otros, en contra. Termina **Huguet (2009)** apostillando que “*la firma, el 23 de septiembre de 1953, de los Pactos con Estados Unidos o Acuerdos hispano-americanos*” entre el **embajador de Estados Unidos James Clement Dunn** y el **ministro de Exteriores Alberto Martín-Artajo Álvarez** en representación del régimen “*constituyó un hito en la historia del régimen de Franco ya que supuso el reconocimiento internacional por parte de la primera potencia y por lo mismo, el espaldarazo definitivo a la dictadura*”<sup>57</sup>.

Parece que, en la **década de los 60 del siglo pasado** y con la aprobación de la **Ley 14/1966, de 18 de marzo, de prensa e imprenta**, hubo una apertura simbóli-

<sup>56</sup> *Ibidem*, página 333. En palabras de la autora, “*lo más cercano a la política en la Hispanidad durante los años de la inmediata postguerra española*”.

<sup>57</sup> Éste y los anteriores dos entrecomillados han sido extraídos de su *Capítulo 29. La política exterior del Franquismo* de la obra de **Pereira (2009)**. Páginas 640, 642 y 643.

ca del régimen. Además de todo lo anterior, se imponen ejemplos de **diplomacia cultural negativa** como “*acciones de control hacia el exterior*”, abunda **Huguet (2009)**, al fijar cuotas de pantalla para producciones audiovisuales extranjeras, protegiendo así el “*cine nacional, también mediante el diseño de una férrea censura de contenidos o la imposición del doblaje en lengua española*” en opinión de **Huguet (2009)**<sup>58</sup>, si bien Franco haría uso a su vez de las armas de la *cultura de masas* norteamericana para sus propios propósitos políticos y económicos en el exterior (el cine y el turismo dirigidos al pueblo estadounidense), tal como reseña **Noya (2007)** en *Diplomacia pública para el siglo XXI*.

En lo relativo a la *realidad española* a la muerte del Dictador en **noviembre de 1975**, se produce una transición política y democrática que, con la *Constitución Española de 1978*, llevará a España a un **giro marcadamente europeísta** y a la órbita de las otras democracias occidentales con un modelo cultural descentralizado. En **1977** se crea el *Ministerio de Cultura y Bienestar*. Y, mediante la *Constitución*, se reconoce la realidad de un **estado plurinacional**, con 3 niveles de autonomía, además de la libertad de prensa y de las distintas expresiones artísticas, así como de dar cabida oficial a la diversidad lingüística y cultural de España y se garantiza, además, el acceso a la cultura por parte de la ciudadanía española. La *Constitución de 1978* fomenta, asimismo, las actividades e intercambios culturales de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, además de la recuperación del legado y de la identidad sociocultural de las comunidades históricas que habían permanecido silenciadas durante el régimen.

No será hasta el año **1982** hasta cuando empiece a fomentarse una política en la que el Estado no sólo es garante de la cultura sino también *instigador* de la misma en opinión de **Huguet (2010)**<sup>59</sup>. En fecha **1 de enero de 1986** se produce la **entrada de España en la Unión Europea (en adelante, UE)**, con un consiguiente desarrollo económico y social.

Durante la década que media **entre 1986 y 1996**, España es la protagonista de distintos **eventos culturales**: los *Juegos Olímpicos de Barcelona* (1992), la *Exposición Universal de Sevilla* (1992), la celebración del *V Centenario del Descubrimiento de América* (1992), el nombramiento de Madrid como capital europea (1992) o *el Proceso de Barcelona* (1995).

De acuerdo con **Herrera (2008)**, el Estado trata de forjar en esta época por primera vez **una política cultural tendente a ofrecer una marca identitaria como instrumento para su política exterior a través de la cultura**; a partir de **2004** se establecen planes para proyectar las industrias del libro y del cine, además de la creación de redes culturales, de la profesionalización de la política cultural de Estado y de la atracción del turismo al país. Se abre, pues, la Admi-

<sup>58</sup> *Ibidem*, página 641.

<sup>59</sup> Página 3.

nistración a las nuevas tecnologías y da coherencia a las políticas relativas a las **industrias culturales y creativas (ICC)**.

Es también en esta época cuando España lanza proyectos relativos a la **cooperación cultural** tanto en plano interno como en el exterior, principalmente en Latinoamérica, el Norte de África y Europa.

### 3.2. La cuestión *autonómica*

No cabe duda alguna de que el español es el mejor activo del que disponemos para promover la cultura española en el exterior, algo que en ocasiones resulta una tarea ardua por la existencia de una **pluralidad de agentes** que tienen cierto impacto en la imagen un tanto difusa del país, al proyectar distintas imágenes del mismo, un Estado plurinacional.

Éste, el de la **acción exterior de las Comunidades Autónomas** es un ámbito que excede con mucho el objeto del presente estudio y, por lo tanto, vamos a ceñirnos a tratarlo de forma muy escueta, a los efectos oportunos.

Las **Comunidades Autónomas** han sido muy activas en relación a los intercambios culturales; bien con los países vecinos (Francia o Portugal), dentro del ámbito de la *UE* y con países de la órbita latinoamericana a través de ciudades o municipios, mediante el **Convenio Andrés Bello (1970)**, a lo que han contribuido especialmente las *Cumbres de Jefes de Estado Iberoamericanos*.

Para **Sobredo (2013)** “*la Marca (España) debe procurar superar atomización en materia cultural cara al exterior, con una reforzada coordinación y cooperación entre Estado y Autonomías, para el caso de aquéllas competencias transferidas en el ámbito cultural, habida cuenta de que es el principio de **competencia competencial** el que se da en el ámbito de la cultura, lo que implica que exista esta colaboración entre Estado y autonomías*”.

Sería oportuno construir una colaboración en coordinación de las distintas entidades administrativas con competencias en asuntos culturales a fin de evitar proyectar una imagen difusa de España, teniendo en cuenta de que puede considerarse a la *UE* como un *cuarto nivel administrativo*. Para el **Marqués de Tamarón (2013)** habría, incluso, un *quinto nivel* —si se quiere—; el de la *UNESCO*. Aquí se hace necesario mencionar la experiencia en el caso de la *AECID* de un proyecto a llamado de la Administración Central: el *Consejo Jacobeo*, en el que participaron los distintos niveles administrativos del Estado, sin distinción y que arrojó muy buenos resultados.

### 3.3. *El Plan Nacional de Acción Cultural Exterior (PACE)*

Es el fruto de la comisión de trabajo conjunta del **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** y el **Ministerio de Cultura** creada por el *Con-*

venio por el que se establece la *Estrategia Reforzada para la Promoción de la Cultura Española en el Exterior* firmado en fecha 19 de noviembre de 2009. Supone el primer pacto de igualdad entre los dos ministerios<sup>60</sup> y pretendía, entre otros, el refuerzo de la colaboración entre los distintos agentes de diplomacia cultural española, evitar *duplicidades* en el campo de la acción cultural y la definición de una serie de estrategias sectoriales y geográficas en tal disciplina.

Los **receptores** de dicho *Plan* eran los miembros de la sociedad civil de ámbitos geográficos como Europa, Estados Unidos de América, Hispanoamérica y el área del Mediterráneo, así como otras áreas de influencia minoritaria tales como Asia y África, incluyendo además como agentes de diplomacia cultural española a actores del sector público, del sector privado y a la sociedad civil española.

El *Plan* se dio por superado con la aprobación por parte de la *Secretaría de Estado de Cultura* del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* del **Plan Estratégico General 2012-2015** (cuyo *Objetivo General 3 - Impulsar la cultura como elemento esencial de proyección exterior de la Marca España* cobra especial relevancia a tal respecto).

Entre las causas que se arguyen sobre su *superación*, encontramos razones de no permanencia por causas políticas, de *bloqueo por razones procedimentales*<sup>61</sup> o de la necesidad de una *monitorización de sus logros* por parte de un agente externo, una suerte de *observatorio* que no se llegó a constituir a fin de *auditar* su funcionamiento.

### 3.4. Agentes españoles de diplomacia cultural

Aunque este apartado va a seguir la nomenclatura ofrecida por el esquema de *diplomacia pública* expuesta por **Melgar (2010)** en su obra *Diplomacia pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*, no vamos a reiterarnos en todos y cada uno de ellos y vamos a tratar únicamente las *facetas* que consideramos más destacadas.

#### 3.4.1. Los Ministerios

En el caso de la **acción ministerial en materia de diplomacia cultural**, hemos de llamar la atención sobre el papel preponderante de los *Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)* y el *Ministerio de Educación*,

<sup>60</sup> **Badillo (2014)** lo llama *consenso interministerial*, página 23.

<sup>61</sup> **José Andrés Fernández Leost (2012)** en relación al hecho de que el *Partido Popular* lo bloqueara, en la página 8 de su artículo, *Acción cultural exterior: informe de situación para el sistema español, bajo el apartado III. Consideraciones finales*.



*Cultura y Deporte (MECD)* a la luz de la absorción por parte de éste último en 2011 del *extinto Ministerio de Cultura*.

El **MAEC** es el **agente ministerial principal** en diplomacia cultural, con una pluralidad de líneas de intervención para la promoción de la acción cultural exterior<sup>62</sup>, acción dada a través de la *AECID* y del *Instituto Cervantes*.

Un *gesto significativo* fue, el nombramiento por *Real Decreto*<sup>63</sup> a propuesta del *Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación* del **Marqués de Tamarón**<sup>64</sup>, como **Embajador de España para la Diplomacia Cultural** en fecha 27 de julio de 2012. No comparte *unidad administrativa* con el personal involucrado en el proyecto *Marca España*, con lo que desarrolla una tarea propia e independiente a ésta. El **MECD**, por su parte tiene una incidencia doble: por una parte, la relativa al *alma de cultura* y, por la otra, el *alma de educación*. El **Ministerio de Cultura (MC)** no existió siempre, al no tratarse de un *ministerio de primer orden* (Economía, Interior). Nace como *ministerio* en **1977**, con una estructura inicial fijada en el **Real Decreto 2258/1977, de 27 de agosto, sobre estructura orgánica y funciones del Ministerio de Cultura**, siendo su organización interna modificada a consecuencia de la alternancia política en el gobierno del país. Para llevar a cabo la labor cultural, es especialmente importante el papel de la **Subdirección General de Promoción Exterior de la Cultura**, que impulsa programas culturales multidisciplinares que focalizan actividades específicas en un número reducido de países prioritarios, en coordinación con *Acción Cultural Española (AC/E)*, el *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, el *Instituto Cervantes (IC)* y las Comunidades Autónomas, entre otros.

Un **instrumento** concreto del **MECD** con incidencia práctica en el ámbito de la diplomacia cultural lo constituyen las **becas Culturex de formación práctica en gestión cultural para jóvenes españoles en el exterior, en instituciones culturales, oficinas comerciales y en embajadas y consulados de España**.

### 3.4.2. Otros agentes

#### A) Agentes de la diplomacia cultural *stricto sensu*

##### 1. *Instituto Cervantes (IC)*

A diferencia de otros agentes de diplomacia cultural, no responde forzosa-mente al *patrón* propio de un *agente* nacido a fin de promover la paz, sino que

<sup>62</sup> Resulta especialmente interesante a tal respecto el **artículo 25** de la *Ley, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado (LASE)*.

<sup>63</sup> *Real Decreto 1153/2012, de 27 de julio, por el que se nombra Embajador de España para la Diplomacia Cultural a don Santiago de Mora-Figueroa y Williams, Marqués de Tamarón*.

<sup>64</sup> Se trata de un gran experto en la materia, con una extensa formación y conocimientos aplicados de la misma. Ha sido *embajador de España* en el Reino Unido y Director del *Instituto Cervantes* y es miembro del Consejo Científico del *Real Instituto Elcano*, entre otros.

se trata de un agente tardío, creado en una era simbólica en la que una *España democrática* desarrollaba políticas culturales dentro del *standard* europeo.

**Herrera (2008)** describe en su tesis que la idea de la creación del *instituto* surgió en **1980** en el seno de la *Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia* a modo de unificar la enseñanza del español con miras a su exportación, así como medio reorganizativo de los recursos dispersos del Estado en el exterior —dada la “*creciente demanda de la lengua y la cultura de la comunidad hispanohablante así como por la gradual recuperación de un papel significativo en el concierto internacional*”<sup>65</sup>— y de definir su dimensión política a fin de evitar un conflicto de intereses con los otros países de lengua hispana.

En **1989**, el *Partido Socialista Obrero Español* incluye la creación del Instituto Cervantes en su programa electoral a la reelección: “*Crearemos el Instituto Cervantes como elemento de difusión y defensa de la cultura y la lengua españolas*”<sup>66</sup>.

En su valiosa investigación, **Herrera (2008)**, a través de una ardua labor de investigación y buceo en los archivos del *Senado* y del *Parlamento*, nos permite cimentar la *idea constructora* del *Instituto Cervantes* a través de las intervenciones de diputados y senadores en sendas cámaras. El **diputado socialista Salvador Clotas Cierco** manifestó a tal respecto: “*No estamos pretendiendo la creación de algún organismo que se dedique a la acción cultural de una manera fundamental...*”, algo que el **senador socialista Rafael Estrella Pedrola** completó, pues se buscaba “[...] *la proyección de la lengua y la cultura [...]*”. **Estrella Pedrola** prosiguió manifestando que “*el “producto” del IC responde a criterios empresariales*”<sup>67</sup>.

Es, finalmente, en **1991** cuando se crea el *Instituto Cervantes (IC)* mediante la *Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto Cervantes*. El *Instituto Cervantes (IC)* persigue la *promoción de España como potencia occidental*. Según **Herrera (2008)**, trata de ser una esfera de influencia limitada o especializada, pero que siempre promueva la cultura, subrayando la importancia del español como un bien clave en los mercados internacionales. Se trata de un ente autónomo, pero está financiado principalmente por fondos públicos. Participan en él bajo una *dirección tripartita* que garantiza su autonomía el *MAEC* y el *MECD*.

Sigue los ejemplos de otros institutos tales como el *Goethe Institut*, el *British Council*, la *Alliance Française*, la *Società Dante Alighieri* o el *Instituto de Língua e Cultura Portuguesa*. Según **Juan Antonio Gimeno Ullastres (1990)**<sup>68</sup>, es un *híbrido*: su estructura se basa en la estructura del *Goethe Institut*; su au-

<sup>65</sup> **Herrera (2008)**, páginas 106 y 107.

<sup>66</sup> Accesible en: <http://www.psoe.es/source-media/000000550500/000000550980.pdf>. Mencionado brevemente en la página 10 de dicho documento.

<sup>67</sup> *La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)*, páginas 109 y 110.

<sup>68</sup> En su artículo *El Instituto Cervantes: el diseño de un nuevo ente*.

tonomía recuerda al ejemplo del *British Council* y, en relación a los aspectos representativos y de universalidad, recuerda a la experiencia francesa.

Según **Herrera (2008)**<sup>69</sup>, sus **ámbitos de acción** son tres:

**a) El patrimonio histórico y cultural**, a fin de conservar y difundir sus contenidos en relación con la cultura del país receptor.

**b) Las industrias culturales y creativas (ICC)**, que reproducen contenidos e introducen la comunicación como un factor para la difusión de las industrias culturales españolas.

**c) Las artes tradicionales: artes escénicas y la música.**

Se trata de un *instituto* concebido para la utilización del poder de *Internet* y de las *TIC*; ello faculta que, en determinados casos, su *acción* resulte más efectiva sin suponerle grandes *costes*.

Según manifiesta **Melgar (2010)**, es “*uno de los pocos organismos con actividad panhispánica. Organiza exposiciones, seminarios, espectáculos y conferencias que tengan como fin la difusión de la cultura en español. La labor de promoción cultural del Instituto Cervantes se coordina, superpone o solapa, según los casos, con la de la Consejería Cultural*”<sup>70</sup>.

Define a sus *targets* de **público objetivo** basándose en el español como *indicador* principal:

En los **centros del exterior**, la población local —tanto profesional como civil—, el sector académico y, en definitiva, la sociedad en su conjunto.

En los **centros de España**, aquellos inmigrantes que están interesados en cursos de Español como lengua extranjera para trabajar y vivir en España.

Finalmente, es necesario señalar que, en la actualidad, el *Instituto Cervantes (IC)* está presente, en los cinco continentes, en 86 ciudades de 43 países.

## 2. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)<sup>71</sup>

La *AECID*, que según recoge **Melgar (2010)** también se dedica a *actividades de promoción*, tiene sus orígenes en el *Consejo de la Hispanidad* de 1940. Fue creada por el *Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y*

<sup>69</sup> *La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)*, página 112.

<sup>70</sup> **Melgar (2010)**, *Diplomacia pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*, página 103.

<sup>71</sup> Epígrafe redactado en consonancia con las explicaciones teóricas que vienen reseñadas más arriba, además del contenido de la entrevista que mantuvimos con **Cristina del Moral Ituarte, Jefa de Departamento adjunta del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID** en fecha 29 de julio de 2013.

***para Iberoamérica, con refundición de los Organismos autónomos adscritos a la misma.***

Se constituye como entidad de derecho público adscrita al *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* y se rige por la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Fue creada con el objetivo de desarrollar la política de cooperación cultural y científica que le es propia en el exterior, política que considera la cultura como un *derecho humano fundamental* y se centra en el reconocimiento mutuo entre sociedades y en la diversidad cultural. Además, pretende fortalecer la acción cultural como factor para el desarrollo y apoyar la promoción y la acción cultural exterior.

Sus **funciones y objetivos** tienen como base principal el *IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)*<sup>72</sup>, en consonancia con la agenda internacional marcada por los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* y con atención a tres elementos transversales: la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural

Según **Melgar (2010)**, “*lleva a cabo el grueso de la diplomacia cultural del Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Desarrollo. La AECID, que forma parte del Consejo de Diplomacia Pública*”, lleva a cabo dos grandes actividades: las de promoción y las de cooperación.

El papel de la **cultura** en la **AECID** está orientado a la **cooperación al desarrollo**; esto es, cree en ella como un factor decisivo de desarrollo de las sociedades, a) a partir de las industrias culturales (fuentes de ingresos), y b) los compromisos de acceso al conocimiento.

La **AECID** tiene una **red de centros** (integrados orgánicamente en la misión diplomática u oficina cultural española correspondiente<sup>73</sup>), así como una serie de oficinas de cooperación cultural repartidas por Iberoamérica y Guinea Ecuatorial que promueven la cultura y la cooperación internacional al desarrollo.

La **AECID** está formada por:

—**33 Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)**. Dichas oficinas gestionan, controlan y hacen el seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que competen a la **AECID**. Asimismo, colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas.

—**12 Centros Culturales de España (CCE) o Unidades de Cooperación en el Exterior** (de gestión directa por parte de la **AECID** o bien de gestión mixta).

<sup>72</sup> Si bien, hemos de decir que, en términos de cultura, el *Plan Director* anterior era mucho más explícito a tal respecto.

<sup>73</sup> Cuya representación diplomática participa de las actividades de promoción, principalmente buscando y fomentando sinergias con entidades locales a fin de conseguir un intercambio de  *doble sentido*. Podemos determinar en este punto que el papel de la **AECID** con sus distintas sedes, además de la acción llevada a cabo por los centros del *Instituto Cervantes* suponen una *vigorización* de la acción cultural española.

Están integrados en la misión diplomática u oficina comercial de que se trate. Tienen la función de coordinar y realizar acciones de cooperación cultural, centrándose en “*actividades tradicionales (exposiciones y conferencias)*”<sup>74</sup>. Cabe decir que **será en estos centros dónde la cultura local del país receptor halle su ámbito de fomento.**

—4 *Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE)*, cuya función es la de preparar, coordinar y realizar actividades de cooperación en el ámbito específico de la formación. También se ocupa de “*la gestión y administración, cuando procede de los recursos económicos aportados por otras instituciones y administraciones públicas españolas, y de la prestación de apoyo a otras instituciones españolas en el desarrollo de actividades de formación*”<sup>75</sup>.

Ejecuta sus **objetivos** estableciendo una serie de prioridades basadas en coordenadas geográficas (Latinoamérica/Magreb, Oriente Medio y Próximo/África Subsahariana/Asia y Pacífico) y en función de los recursos de los países de estas áreas, enfocándolos según distintas categorías.

Dicha red defiende la **libertad cultural y el derecho a la diversidad** como parte fundamental del desarrollo humano. Promueve el diálogo cultural y trabaja día a día facilitando las relaciones culturales entre España, el resto de Iberoamérica y África, ámbitos geográficos prioritarios para la cooperación española. La **promoción cultural** se lleva a cabo a través de programas de ayudas y subvenciones para el fomento de la presencia de la cultura española en el exterior, todo ello mediante una línea presupuestaria distinta a la de otros agentes culturales.

Si bien, cabe destacar que también el **compromiso la empresa privada española** (*MAPFRE, BBVA, Repsol*) en algunas actividades de promoción. Destacan, por ejemplo, la campaña de erradicación del trabajo infantil, la creación de hospitales de rehabilitación (*Inditex*) o las políticas de género desarrolladas con éxito en Oriente y el Golfo.

A pesar de que la actual crisis económica que ha determinado un recorte sustancial en su presupuesto y la desaparición de parte de sus activos y expectativas, constatamos que desde la *AECID* se trabaja optimizando recursos, tratando de *hacer más con menos*.

También es necesario hacer mención en *AECID* a su organigrama. Es especialmente importante desde nuestro punto de vista la incidencia de la **Dirección de Relaciones Culturales y Científicas** en materia de diplomacia cultural, que tiene funciones de *promoción y desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países*. Tiene departamentos que reflejan la especialización para la actuación en acción exterior cultural, por ejemplo el departamento de promoción y cooperación académica que se encarga de los distintos programas de becas, y

<sup>74</sup> **Melgar (2010)**. *Diplomacia pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*, página 102.

<sup>75</sup> *Ibidem*, página 101.

que resultan un elemento clave en el reforzamiento. Hay **dos instrumentos** para ello que es creemos necesario mencionar: a) las **becas MAEC-AECID de gestión cultural para el desarrollo**, en embajadas/centros de la red AECID y b) las **becas para extranjeros en España**, un buen ejemplo de promoción del sistema educativo español. Asimismo, destaca especialmente a efectos del objeto del presente trabajo la convocatoria de **becas MAEC-AECID en la Academia de España en Roma para españoles e iberoamericanos**.

Por otro lado, **Guillermo Escribano Manzano, jefe de Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID (2013)**, se hace eco de la especial relevancia de los debates en torno a la posible unidad de marca cultural en el exterior, “*una iniciativa que —en palabras de Escribano— podría contrarrestar el efecto difuminador provocado por la multiplicidad de logos institucionales españoles en las actividades culturales en el exterior*”, iniciativa que apunta a la creación de una suerte de *imagen-marca-paraguas* en el exterior, unificada y concertada entre los distintos agentes, para la proyección de la cultura en el exterior, sin menoscabo de las preexistentes, para la proyección de la cultura en el exterior al estilo del logotipo de *Turespaña*.

Refiere **Escribano (2013)** que el *proyecto de unidad de marca “en estos momentos no es más que una idea sobre la que hemos debatido en las mesas de coordinación de acción cultural en el exterior que celebramos las instituciones españolas con cometidos relacionados con cultura fuera de nuestras fronteras. Se han llevado a cabo experiencias piloto en varias Embajadas, como la de Washington (<http://www.spainculture.us>) en las que se ha creado una marca oficiosa denominada “Spain Arts&Culture”, sin que por ello desaparezcan los logos de las instituciones públicas que financian su actividad”*.

### 3. Real Academia Española (RAE)

La **RAE** es una institución cultural dedicada a la regularización lingüística mediante la promulgación de normativas dirigidas a fomentar la unidad idiomática dentro y entre los diversos territorios hispanoparlantes; esto es, garantizar una norma común y [...] (los hispanoparlantes) “*no quiebren la esencial unidad que mantiene en todo el ámbito hispánico*”. La institución nació como un centro de trabajo eficaz, según decían los fundadores, “*«al servicio del honor de la nación»*”. Es necesario destacar el **sesgo claramente panhispánico** aportado por el **ex director de la RAE Víctor García de la Concha (1998-2010)**. Ése *sesgo* que no incluye solamente al mundo hispano, sino también a las recientes publicaciones en colaboración con otras academias de la lengua.

También es preciso mencionar la importancia de una suerte de beca **de la AECID en colaboración con la RAE** a efectos del ejercicio de la acción cultural

exterior para fortalecer este sesgo panhispánico mediante la convocatoria anual en el seno de los *Programas de Becas Para Extranjeros* de la AECID de **Estancias de colaboración formativa en las Academias de la Lengua asociadas a la Real Academia Española de la Lengua.**

#### 4. **Acción Cultural Española (AC/E)**

AC/E es una sociedad estatal que se constituyó el **21 de diciembre de 2010** como fusión de tres sociedades estatales destinadas a la promoción y difusión de la cultura española tanto dentro como fuera de nuestro país: la *Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC)*, la *Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX)* y la *Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI)*. Todo ello como consecuencia de la ejecución del *Plan de Racionalización del Sector Público Empresarial* para reducir el gasto del Estado y sanear así la Administración Pública española. Según **Miguel Ángel Badillo Matos (2014)** en su artículo *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España* “trabaja en un espacio híbrido entre la diplomacia cultural tradicional y la promoción cultural, en la promoción exterior de la cultura”<sup>76</sup>.

Ha desarrollado un instrumento novedoso a efectos de proyección cultural llamado *Programa para la Internacionalización de la Cultura Española (PICE)*. La creación por parte de AC/E de este programa ha determinado en cierto modo la **centralidad** de la propia AC/E en el ámbito de la diplomacia cultural española, puesto que este instrumento incide en la internacionalización de nuestras industrias culturales y en una mayor implicación de nuestros creadores, actuando como *facilitadora* a través de sus **programas de visitantes** (prescriptores y programadores internacionales) **y de movilidad** (de artistas o creadores españoles, con incentivo económico para las instituciones culturales extranjeras de referencia), herramientas ambas complementarias y cuya acción debe ser coordinada.

#### B) Agentes de promoción

##### 1. *Entidad Pública Empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX)*

El **ICEX** es una entidad pública empresarial de ámbito nacional creada en **1982** por el *Real Decreto-ley 6/1982, de 2 de abril, sobre inversiones públicas de carácter extraordinario y medidas de fomento de la exportación* como *Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE)*, adscrita en la actualidad al *Ministerio de Economía y Competitividad*, a través de la *Secretaría de Estado de Comercio*, desde donde se aglutinarán todos los servicios de apoyo a la internacionalización de la empresa española, ahora bajo una misma dependencia orgánica.

<sup>76</sup> **Badillo (2014)**, página 9.

Tiene como *misión* promover la internacionalización de dichas empresas, para contribuir a su competitividad y aportar valor a la economía en su conjunto, así como fomentar la atracción de inversiones extranjeras a España. Desarrolla, pues, actividades de promoción comercial, *marketing* de los distintos productos dirigidos a la exportación, así como contribuye igualmente al fomento de la imagen del país, bien sea mediante ferias, misiones directas, misiones inversas, seminarios y otros foros de inversión.

El *ICEX* presta sus servicios a través de una red de 31 Direcciones Provinciales y Territoriales de Comercio en España y 75 Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior. Dispone, además, de 17 Centros de Negocios en el extranjero, que ofrecen a las empresas españolas infraestructura temporal a modo de *incubadoras* de la internacionalización.

## 2. Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)

*Turespaña* es un organismo autónomo de la *Administración General del Estado* creado en **1985** encargado de la promoción en el exterior de España como destino turístico, así como de crear *valor* para su sector turístico, impulsando la *sostenibilidad económica, social y medio ambiental* de los diferentes destinos nacionales. Su misión es constituir *la vanguardia de la estrategia del Turismo Español*, coordinando y liderando a los actores públicos y privados que participan de dicho proceso.

Desarrolla actividades en el exterior a través de una red de 33 *Consejerías u Oficinas de Turismo* en el extranjero dependientes de las distintas representaciones diplomáticas en el exterior, organizadas en 8 áreas geográficas, que actúan tanto como células de conocimiento y *marketing* como de plataformas de negocio para el sector.

## C) Agentes de difusión de noticias

### 1. Corporación Radiotelevisión Española S.A. (CRTVE)

Conocida popularmente como *RTVE*, se trata de una sociedad mercantil estatal —que empieza a emitir en **1956**<sup>77</sup> si bien las primeras pruebas experimentales se realizaron en **1948**— como unidad perteneciente a la *Dirección General de Radiodifusión y Televisión*, que organiza la gestión directa del servicio público de radio y televisión española.

Su actividad de emisión desde **1990** se dirige también a países de todo el mundo, especialmente a Europa, América del Norte, Hispanoamérica, Filipinas, Sáhara Occidental y Guinea Ecuatorial.

<sup>77</sup> “«Hoy, día 28 de octubre, domingo, día de Cristo Rey, a quien ha sido dado todo poder en los Cielos y en la Tierra, se inauguran los nuevos equipos y estudios de la Televisión Española»” **Gabriel Arias-Salgado, Ministro de Información y Turismo.**



## 2. Radio Nacional de España (RNE)

**RNE** es una sociedad mercantil estatal, financiada en su totalidad por los *Presupuestos Generales del Estado*, que se encarga de la gestión directa del servicio público de radiodifusión en España. Fue fundada por el **general Millán-Astray** en Salamanca en fecha **19 de enero de 1937**, dependiendo de la *Delegación del Estado para Prensa y Propaganda*.

Desde **1973** está integrada en el ente público **RTVE**, que pertenece a **CRTVE** desde 2007, su regulación se halla en la *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal* y en el *Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio*.

Emite al exterior a través de **Radio Exterior de España** desde **1942**, ofreciendo contenidos en español y multilingües (inglés, francés, árabe, ruso, portugués y sefardí) a aquéllos españoles expatriados y para aquéllos extranjeros interesados por España.

## 3. Agencia EFE

La **Agencia Efe** es una agencia de noticias global, fundada en **1939** —aunque sus orígenes se encuentran en **1865** con el nacimiento del *Centro de Corresponsales* del periodista Nilo María Fabra—, su naturaleza es pública puesto que forma parte del *grupo SEPI* y es propiedad del Estado. Se trata de la cuarta agencia de noticias del mundo y la principal agencia de noticias en el área hispanoparlante.

Se trata de una **empresa informativa multimedia**, puesto que cubre todos los ámbitos de información en los diversos soportes informativos (prensa escrita, radio, televisión e Internet).

## D) Agentes de diplomacia de intercambio

### 1. Escuela Diplomática (ED)

La **Escuela Diplomática** es un centro de estudios superiores que depende orgánicamente del *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Fue creada en **1942** —a iniciativa de la *Sociedad de Estudios Internacionales (SEI)*, siendo **Francisco Gómez-Jordana Sousa ministro de Asuntos Exteriores**— para impartir formación en *Relaciones Internacionales* y formar a los diplomáticos españoles en prácticas que han superado el proceso selectivo de entrada a la *Carrera Diplomática*.

Organiza anualmente un prestigioso **Máster Interuniversitario en Diplomacia y RR.II.**, con la participación de seis universidades públicas españolas, que

incluye tanto a estudiantes españoles, así como otros estudiantes extranjeros entre los que se encuentran destacados diplomáticos de otros países que son formados en España y que se ponen así, en contacto, con el país. Todo ello obedece a la creación no sólo de expertos en RR.II., sino también de potenciales *embajadores* a largo plazo, además de fomentar las relaciones con distintas realidades estatales.

La *Escuela* organiza también prestigiosos seminarios en el ámbito de los *Derechos Humanos*, el *Islam*, el *Judaísmo*, un curso de *Observadores Internacionales* y un curso de *Cooperación al Desarrollo*, entre otros, además del célebre *Curso sobre la Unión Europea*.

## 2. Las Casas

El *modelo de las Casas* se inicia de forma casi pionera en **1990** y fue coronado en **2009**, suponiendo la aplicación práctica del modelo de diplomacia pública actual, en lo que a intereses geoestratégicos de diplomacia española se refiere, de forma mayoritaria<sup>78</sup>.

Constituidas bajo la forma de consorcios públicos de la mano del *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* y de otros agentes, creados mayoritariamente al albor de *Planes estratégicos* de dicho Ministerio, se trata de una *constelación dinámica*; como *híbridos semi independientes*, se sitúan fuera del circuito de la diplomacia tradicional, en su órbita, dando un papel importante a otros actores distintos al Estado, como las *Comunidades Autónomas* o la *Administración Local*. El **carácter** de sus políticas acostumbra a ser **bidireccional** y mantienen un contacto directo con ONGs y sociedad civil, incluyendo en su *movimiento* a empresas y fundaciones. Además de la acción exterior *stricto sensu*, fomentan una cierta *diplomacia hacia el interior* a fin de fomentar el diálogo intercultural y la integración de los civiles de las distintas áreas que centran el interés las *Casas* en nuestro país.

Dentro de la *constelación de Casas*, hallamos **tres modelos**:

**1.—Primer modelo.** Aquél que pretende centrarse en **áreas tradicionalmente estratégicas** para los intereses de la política exterior española (América y Mediterráneo). Es con el que se inicia, en 1990 y con el que acaba cerrando la *constelación* en 2009, casi virando sobre sí mismo en el contexto de una crisis sistémica, para dar un enfoque realista a los recursos de que se disponen y centrar, nuevamente, la atención de España en los focos tradicionales de interés: el pasado histórico y las políticas de *vecino* y *familia* en América y la cuenca mediterránea.

<sup>78</sup> **Melgar (2010)** las clasifica como agentes de la *diplomacia de intercambio*, junto con la Escuela Diplomática y la Fundación Carolina.

—**Casa de América (1990)**. Se creó en ocasión de los actos de celebración del *V Centenario del Encuentro de dos Mundos* con el objetivo de estrechar los lazos entre España y el continente americano, especialmente con la región latinoamericana. Se trata de un *proyecto dinámico*, que evoluciona para adaptarse a la realidad sociocultural del momento.

—**Casa Mediterráneo (2009)**, *institución pública para el conocimiento mutuo entre España y los países mediterráneos*. Su creación se enmarca dentro del *Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones*, siendo su principal objetivo la búsqueda de estabilización en la región de los países de la cuenca mediterránea.

**2.- Segundo modelo.** Aquél que pretende centrarse en **nuevas áreas de interés en política exterior** (Asia Pacífico y África, especialmente África subsahariana), fomentando una vía de políticas *multipartita* y no *bidireccional* promovida inconscientemente por la diplomacia económica, lo que supone un paso sobre el anterior modelo.

—**Casa Asia (2001)**. Se constituyó en fecha **9 de noviembre de 2001**, enmarcándose dentro de los objetivos previstos en el *Plan Asia-Pacífico 2000-2002*, que sentaba las bases de una política de Estado para reforzar la presencia española en la región, en búsqueda de un mejor conocimiento entre las sociedades de Asia, el Pacífico, Europa y España. Asimismo, cabe destacar que muestra un mayor interés por los aspectos económico, financiero y empresarial.

—**Casa África (2006)**, *África y España, cada vez más cerca*. Se constituyó en fecha **26 de junio de 2006** en el marco del *Plan África*, que busca promover una **relación triangular África-España-Europa** a fin de consolidar las relaciones hispano-africanas. Si bien sus fines se enmarcan en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, defiende parte de la estrategia de la *Marca España*, con especial incidencia en el plano económico, dando a conocer las oportunidades de internacionalización que ofrece el continente africano a profesionales, empresas e inversores españoles.

**3.—Tercer modelo.** Aquél que pretende especializarse en **aspectos culturales concretos** (israelíes y musulmanes). Modelo de *entente*, busca el fomento del entendimiento entre mundos con un vínculo histórico concreto, pero con unas realidades religiosas distintas, promoviendo como una segunda vuelta de tuerca en los modelos más antiguos la implicación activa de la sociedad civil en dicho *punto de encuentro*.

—**Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán (2006)**, *donde se encuentran España y el mundo árabe*. Se constituye el **6 de julio de 2006** con el objeto de ser un espacio de conocimiento mutuo y de reflexión compartida, un centro de estudios y conocimiento sobre el mundo árabe y un punto de apoyo de la diplomacia española hacia los países árabes a fin de fomentar y reforzar las relaciones con dicho mundo y ofrecer formación

y fomentar el conocimiento de los mundos árabe y musulmán, todo ello aprovechando la *mediación* española con Europa por su cultura e historia común.

—**Centro Sefarad-Israel (2006)**, *punte entre España y el mundo judío*. Se crea el **18 de diciembre de 2006** para profundizar en el estudio del legado de la cultura sefardí como parte integrante y viva de la cultura española; fomentar un mayor conocimiento de la cultura judía y, finalmente, para impulsar el desarrollo de los vínculos de amistad y de cooperación entre la sociedad española y la sociedad israelí.

### 3. *Fundación Carolina (FC)*

La *Fundación Carolina (FC)* es una fundación de carácter mixto, creada en **octubre de 2000** como una institución para promover las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Su **público objetivo**<sup>79</sup> está constituido por los líderes latinoamericanos o *extranjeros relevantes y con proyección de futuro en los respectivos países con los que España tiene o desea estrechar vínculos*<sup>80</sup>.

A modo de *brevísima* reflexión, podemos decir que se observa una gran diversidad de agentes, dispuestos en una galaxia. Como si se tratase de una *mitra papal*, siguen ahora una suerte de órbita, aunque se antoja hartó complicado poner en marcha una acción coordinada y conjunta, pues algunos de ellos funcionan a diferentes *marchas*.

Podemos resumir haciendo mención a una reflexión de **Sobredo (2013)**, que considera importante no concentrar el peso de la acción de la diplomacia cultural en un único agente; “*sino de hacer lo de lo que tenemos instrumentos muy flexibles que actúen de manera coordinada, a fin de lograr un equilibrio concertado hacia el exterior evitando duplicidades, contra-programaciones, etc.*”.

<sup>79</sup> **Melgar (2010)**. *Diplomacia pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*, página 109.

<sup>80</sup> **Noya (2003)**. *Luces y sombras de la acción cultural exterior*, página 3.



## 4. ESPAÑA ANTE EL ESPEJO INTERNACIONAL

### 4.1. La imagen percibida de España: estereotipos, arquetipos y realidades

El presente apartado se ha basado estructuralmente tanto en su categorización como en su contenido en la fecunda explicación que hace el **profesor Rafael Núñez Florencio (2009)** del asunto en el *Capítulo 12* de la segunda edición del manual del **profesor Juan Carlos Pereira Castañares (2009)**, *La Política exterior de España: 1800-2003: historia, condicionantes y escenarios*, titulado *La imagen de España en el mundo: la «Marca España»* por tratarse de la obra que exploraba con mayor profundidad la materia objeto de análisis.

Los *mejores enemigos* de España han sido, en muchas ocasiones, los propios españoles, que han permitido y propiciado el fomento de estereotipos que, siglos después de su cuño, aún condicionan la imagen exterior del país. Como decíamos, una fuente de vida de este retrato exagerado son las **propias críticas internas**. A este respecto, el **Marqués de Tamarón (1995)** manifiesta —en relación a los estereotipos— que “*puede incluso que estos prejuicios negativos resulten a la larga menos nocivos para el español que nuestra propia propaganda absurda resaltando en la cultura española, con vistas al turismo barato, un color local que confirma los más caros prejuicios foráneos: sol, vino y pasión*”<sup>81</sup>. Encontramos a lo largo de la historia obras con origen en propios nacionales que *allanan el camino*. Destacan, en primer lugar, las *censuras* del **padre Bartolomé de Las Casas (1522)** (hablamos, en concreto, de la obra *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, conocida por su traducción francesa de 1579, en la que se documentaban los horrores perpetrados por los conquistadores en América); en segundo lugar, las diversas *acusaciones* de **Antonio Pérez del Hierro (1598)** a Felipe II en su obra *Relaciones*; en tercer lugar, mediante la obra del **eclesiástico**

<sup>81</sup> Extraído de su artículo, *El papel internacional del español*, en la obra *El peso del la lengua española en el mundo*, página 56.

español **Pedro Fernández de Navarrete (1626)** que en su libro *Conservación de monarquías y discursos políticos* hacía un feroz retrato de la sociedad española, dirigida hacia el derroche y despreocupada en lo que al ámbito comercial se refiere; en cuarto lugar, el folleto del **monje jerónimo Casiodoro de Reyna**—conocido por dos *alias* distintos: *Raimundo González de Montes* o *Reginaldo González Montano*—, que habla de la *Inquisición*; o, entre otras, las *Letters from Spain* del **escritor, pensador, teólogo y periodista español José María Blanco Crespo (1822)**, alias *Blanco White*.

Según indica **Noya (2006)** en *Una diplomacia pública para España*, la imagen de España se empezó a gestar en la **Edad Media** a través de las imágenes de *las Cruzadas* en Europa y la *Reconquista*<sup>82</sup>.

En la denominada **época imperial**, se desdibujan las figuras de personajes históricos tales como **Carlos V** y **Felipe II**, también denominado *el demonio del sur*. Ello se consigue mediante la *Apología* de **Guillermo de Orange (1581)**, cuya autoría real se atribuye al *hugonote francés Pierre Loyseleur*<sup>83</sup> y la imagen lúgubre de *El Escorial* como palacio mortuorio). Se da inicio de lo que se denomina *leyenda negra*, definida según el *American Council on Education (1944)* como aquél movimiento originado a partir del **siglo XVI** en Inglaterra a modo de arma arrojada para los rivales de España y Portugal en las guerras religiosas, marítimas y coloniales de aquellos cuatro siglos; esto es, cuando España representa una amenaza para las potencias vecinas<sup>84</sup>. También se ha dicho en la literatura (en concreto, el **historiador estadounidense Richard L. Kagan-1998**<sup>85</sup>) que fue originada por protestantes holandeses e ingleses en el siglo XVI.

El **historiador Julián Juderías (1914)** define el término *leyenda negra* en su obra *La Leyenda Negra* como “[...] *el ambiente creado por los relatos fantásticos que acerca de nuestra patria han visto la luz pública en todos los países, las descripciones grotescas que se han hecho siempre del carácter de los españoles como individuos y colectividad, la negación o por lo menos la ignorancia sistemática de cuanto es favorable y hermoso en las diversas manifestaciones de la cultura y del arte, las acusaciones que en todo tiempo se han lanzado sobre España fundándose para ello en hechos exagerados, mal interpretados o falsos en su totalidad, y, finalmente, la afirmación contenida en libros al parecer respetables y verídicos y*

<sup>82</sup> Página 47.

<sup>83</sup> Si bien en esta época la imagen de España se aglutina en torno a la derrota de la *Armada Invencible* en 1588, sobre la que se funda la leyenda de la victoria del Imperio británico en el siglo XIX.

<sup>84</sup> Se describe a un **Felipe II** cruel e injusto que se vale de los tribunales como instrumento de represión, absolutista, que utilizaba su poder absoluto para acabar con la disidencia de los Países Bajos. **Guillermo de Orange** era visto, por el contrario, como un individuo de genio político, elocuencia y patriotismo, algo en total contraposición con la percepción que se tenía del monarca español.

<sup>85</sup> Del artículo de su autoría *El paradigma de Prescott: la historiografía norteamericana y la decadencia de España*.

*muchas veces reproducida, comentada y ampliada en la Prensa extranjera, de que nuestra Patria constituye, desde el punto de vista de la tolerancia, de la cultura y del progreso político, una excepción lamentable dentro del grupo de las naciones europeas*"<sup>86</sup>. Acompañaba a todo esto otro elemento característico: el Catolicismo primitivo y cerril, hipócrita y oscurantista, de terribles fanatismos (destacan las sombras de la **Santa Inquisición** y el siniestro **fraile dominico Tomás de Torquemada**), cuyo simbolismo desgarrado sorprenderá **Pedro el Venerable**. Se nos describe como un pueblo falto de cultura, destacando la brutalidad y el afán de destrucción de estos *europeos peligrosos* en **Alemania** (bajo la figura de **Carlos V**), en los **Países Bajos** (en la figura del **tercer Duque de Alba de Tormes**<sup>87</sup>, conocido como *el Duque de hierro*, quién arrasó Flandes y contribuyó al apogeo español en el siglo XVI<sup>88</sup>) y en el nuevo continente (por **Hernán Cortés**, el conquistador español del imperio azteca). Además de las críticas de los franceses contra la monarquía española imperialista (concretamente de la figura de **Carlos de Austria y Portugal**, mejor conocido como *el infante Don Carlos*<sup>89</sup>).

En un momento dado, España asume el *monopolio guerrero*; todo se trasluce de la imagen que proyectan los temibles **tercios españoles** que, antes de la guerra franco-española de 1635, siguen en su plenitud o de la figura del **Gran Capitán**, Gonzalo Fernández de Córdoba, por sus éxitos militares.

Se da, asimismo, el sojuzgamiento de otras colectividades, en algunos casos un sojuzgamiento más político que popular. Por ejemplo, el caso de los **flamencos** o el **caso holandés** por las ejecuciones de sus patriotas, algo que **Hugh Thomas** reflejó en su obra.

Con el absolutismo de **Fernando VII**, España se convierte en una referencia para aquellas naciones que luchan bien contra el despotismo interno o contra la dominación extranjera.

España se convierte en *Oriente* en las **últimas décadas del siglo XVIII** por su *exotismo* a ojos de los extranjeros<sup>90</sup>. Llevarán irremediamente a ello ele-

<sup>86</sup> Accesible a través de: [http://es.wikipedia.org/wiki/Leyenda\\_negra\\_española](http://es.wikipedia.org/wiki/Leyenda_negra_española)

<sup>87</sup> Es tremendamente interesante la imagen que ha quedado en el corolario popular. Se invocaba como el *coco* a los niños belgas y holandeses: *Duerme niño, que si no vendrá el Duque de Alba y te llevará [...]* *¡Que viene el Duque de Alba!*

Lo describen con tres adjetivos: *berucht* (de mala fama), de *geduchte hertog* (el temido duque) y *wreedheid* (crueldad). Recoge **Jan Lechner (1992)** en el libro *Contactos entre los Países Bajos y el mundo ibérico* la canción popular neerlandesa "*Laet Sang en Spel*", un canto de los Países Bajos al Duque de Alba.

<sup>88</sup> También le dedicaron una ópera, *Il Duca d'Alba* (**Gateano Donizetti**, 1839).

<sup>89</sup> Que, como en el caso del **tercer Duque de Alba**, bien parece un personaje con una *vis interpretativa* increíble y que merecería ser investigado en profundidad. Era el hijo primogénito de Felipe II y de María Manuela de Portugal. Su perfil queda recogido en diversas creaciones artísticas, tales como la obra del dramaturgo alemán **Friedrich Schiller** *Dom Karlos, Infant von Spanien* (1787/1788) o la ópera de **Giuseppe Verdi** *Don Carlos* (1867).

<sup>90</sup> **Lord Byron (1812)** en su poema *Spain* y sobre todo en su obra *Childe Harold's Pilgrimage, Cantos I & II*, el **escritor inglés Joseph Townsend** (*A Journey Through Spain in the Years 1786 and 1787, 1791*) o **Alexander Jardine (1788)** (*Letters from Barbary, France, Spain, Portugal, &c. By an*



mentos tales como la fascinación por el arte español (especialmente el flamenco); la tauromaquia; el pueblo gitano; la atracción por el legado árabe andalusí —la cultura musulmana, la arquitectura morisca—; los bailes españoles como el fandango, atribuido a la sangre oriental o africana que corría por nuestras venas; los grandes contrastes de la geografía española o los escenarios dispares existentes en la península y que propiciaban los escenarios ideales de muchas historias profundamente españolas concebidas autores románticos. Aún así, a pesar de su exotismo, España sigue siendo a ojos de sus vecinos un país de *incivilizados amistosos*; de gente atrasada e inculta, fanática y anárquica y sanguinaria y brutal. La visión tópica del **novelista y dramaturgo francés Alejandro Dumas** ilustra todo esto con una sola frase: *África empieza en los Pirineos*.

Durante las **dos primeras décadas del siglo XIX**, se describe una España en ruinas, paupérrima, sórdida y arrasada, sembrada de cadáveres atrozmente mutilados<sup>91</sup>. El **estallido del mito romántico español** calará en París y Londres, desde donde se fomentará y expandirá una idea surrealista de una *España mora*<sup>92</sup>, legendaria e irreal. No obstante, a pesar de que serán autores anglosajones los primeros en diseminar dicho mito, serán los escritores y artistas franceses quienes consigan su tan ansiada perpetuación<sup>93</sup>. Durante la **segunda mitad del siglo XIX**, se dibuja

---

*English officer. In two volumes.*). Cabe destacar también en este apartado *orientalista* la actividad desarrollada por dos autores de la *escuela romántica*: **Washington Irving** o **Henry Wadsworth Longfellow**. Es mayúscula, sin embargo, la influencia en Estados Unidos del primero de los antedichos: el **escritor estadounidense Irving Washington**, embajador de Estados Unidos en España (*Minister to Spain*, 1842-1846) por designación del **Presidente John Tyler**. Escribió sobre **Colón** (*A History of The Life and Voyages of Christopher Columbus*, 1828), la **conquista de Granada** (*The Alambra: A Series of Tales of the Moors and Spaniards*, 1832), que recogen las leyendas hispanoarábigas más conocidas sobre el *Castillo Rojo*.

También el **historiador e hispanista norteamericano William Hickling Prescott**, es reconocido por algunas de sus obras sobre la historia de España en América, con títulos sobre los Reyes Católicos como *History of the Reign of Ferdinand and Isabella, the Catholic*, 1837); o las historias de las independencias mexicana y peruana (*History of the Conquest of Mexico* de 1843 o *History of the Conquest of Peru*, en 1847).

En palabras del **historiador español Enric Ucelay-Da Cal**, es el *auto-exotismo*. A partir de la *Guerra de Independencia*, la parte que llega a ser más conocida es Andalucía, subsumiendo el todo.

<sup>91</sup> Descripciones del **diplomático británico Charles Richard Vaughan** y de **Edward Hawke Locker** (1824) (*Views of Spain*). Para el **escritor francés Charles Nodier** (1837) en su obra *Inès de Las Sierras*, España era *tenebrosa, oscura y fanática*.

<sup>92</sup> Algo que —como recoge el **profesor Xavier Andreu Miralles** (2004) — fue satirizado por el **escritor español Mariano José de Larra** (1834) en un artículo recogido en el tomo primero de la obra *Varietades críticas* (1961), concretamente en su página 284, en el que presentaba a un ficticio *M. J. Black* de viaje por la península, tomando notas en Madrid para escribir posteriormente un libro de viajes: “*Alójase en la Fontana, por ejemplo. Apuntación: En Madrid llámense todas las fondas Fontanas, nombre árabe*”.

<sup>93</sup> En un primer momento, podemos observar un *germen* tanto en los casos del **autor escocés John Campbell** (1741) en su obra *Concise History of the Spanish America*, como en el del **historiador escocés William Robertson** (1777) en su libro de dos volúmenes titulado *History of America* en el que relataba una supuesta indiferencia de los españoles hacia la agricultura y el comercio y criticaba el coste del estamento eclesiástico en el país, también aportaron su granito de arena a la *causa*.

Seguirán su *estela* después y se centrarán en la dispersión del *mito romántico* y ayudarán de forma notoria a su difusión autores tales como **Inglis, Cook**, el **marino norteamericano Alexander S. Mackenzie** (1829) (*A Year in Spain*), el **hispanista inglés Richard Ford** (1841) (*Handbook for Travellers in Spain*

un horizonte de *relativa* calma. Sin embargo, los estereotipos perduran, *reeditándose* la *leyenda negra*, en palabras de Núñez (2009)<sup>94</sup>.

Con la *Guerra Civil* se proyectará una imagen de *España beligerante* (la *Espagne cruelle*, el regreso de la *Inquisición*); para España, sin embargo, el espacio de la contienda resulta ser una Europa convulsionada por los radicalismos o desequilibrada por el asolamiento de la *Primera Guerra Mundial* y por los efectos del *crack bursátil del 29*, que afectó al continente con su onda expansiva y a nivel mundial a partir de 1933. A pesar de todo, el análisis del espectador foráneo redirigirá la visión de este panorama bélico a una interpretación del conflicto en clave interna de los españoles (“*la guerra de España*”), algo específicamente español en el que se primaba el entusiasmo en la asunción de una ideología política<sup>95</sup>. Según sea la óptica por la que se mire, el *animal* será el fascismo o el comunismo.

El expolio de patrimonio cultural español sufrido por parte de los franceses primero y la consiguiente compraventa *a precio de saldo* después de sus restos por los ingleses, hicieron el resto. Seguirá entonces la España de la *Segunda República* como *heredera* de la Ilustración, si bien seguía siendo la *de siempre*; la ortodoxa, la nación católica, apostólica y romana, devota, fiel a sus esencias (la de la *Reconquista*, la de los *Reyes Católicos*, la de la evangelización americana) en su misión providencial. Una España que, con el alzamiento del bando nacional y la polarización de la población en *rojos* y *azules* en una cruenta guerra fratricida ayudará a fomentar y a reforzar los *clichés* existentes<sup>96</sup>. España, con ello, se acabará convirtiendo en *dos*.

---

*and Readers at Home*) y el escritor inglés George Henry Borrow (1843) (*The Bible in Spain*) de tradición anglosajona y, por parte de la tradición francesa, el dramaturgo Théophile Gautier a partir de 1843 con su obra *Voyage en Espagne*, el escritor Prosper Mérimée, George Sand, Alejandro Dumas, el dramaturgo Victor Hugo y el artista Gustave Doré, respectivamente.

<sup>94</sup> En la página 300 de su capítulo menciona Núñez (2009) que el magnate William Randolph Hearst y el editor estadounidense Joseph Pulitzer recogen en sus periódicos que España es la nación del conquistador cruel y del monje tenebroso, tan fanática como en el fondo risible, tan ridícula como intolerante, al mismo tiempo atrasada y estúpida, es la antítesis de lo que la gran nación americana quería representar a los ojos del mundo: adalid de la libertad, protectora de los débiles y sobre todo heredera de la mejor tradición europea (cultura, científica, racionalista), ese espíritu librepensador e ilustrado del que España constituía la negación absoluta.

<sup>95</sup> Y con una imposibilidad de identificarse con ninguno de los dos bandos, por la connotación exótica de España, según manifiesta el historiador Javier Tusell.

<sup>96</sup> Recoge Noya (2002) en la página 60 de su obra *La imagen de España en el Exterior* que para el etnólogo británico August Pitt Rivers, la visión de una España sin términos medios en lo relativo a figura romántica es una huella indeleble de nuestra imagen: “*Ser español es el grado extremo de la condición humana. Los españoles en sí mismos no son tan distintos del resto de la humanidad sino que son más... Sea lo que sea. Es decir, si son alegres son más alegres y la juerga andaluza es la más sublime de todas; si son tristes son más trágicos y más dignos en su tragedia. Si son simpáticos son más simpáticos y su simpatía penetra como el láser, pero si son antipáticos son más pomposos e insensibles de lo que uno puede imaginar. Si aman, aman más, si odian, igual, y saben esconder su odio mejor que nadie*”.

La **propaganda republicana** — que es vista con buenos ojos por ingleses y americanos — causa que el estereotipo romántico se modernice, con autores como el **hispanista británico Gerald Brenan (1943)** (*The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Civil War*) y el **escritor británico V. S. Pritchett**.

En el transcurso de la **Dictadura**, se verá a España como una *España profunda*, rural, inmune a los cambios, fiel a sus tradiciones, leal, generosa y sincera. La campaña del *Spain is different* destinada al turismo exterior orquestada por el **diplomático** y entonces **Ministro de Información y Turismo de España, Sr. Manuel Fraga Iribarne** muestra, sin embargo, retrasos e ilustraciones que muestran un país orgulloso de sus costumbres, con una parte no escrita que indicaba —de *forma tácita*— que no se enorgullecía del progreso, como tampoco lo hacía de las libertades de la modernidad.

Con la **Transición**, se rompen las *expectativas negativas*. Para desgracia de nuestros vecinos, España proyecta entonces la imagen de un país actual, joven, dinámico y democrático, la *nueva España* y fomenta un modelo de cambio que ha sido alabado por los teóricos e imitado por otros Estados. Desaparecen entonces distintos estereotipos de la *vieja España*, estereotipos tales como la singularidad, la desmesura, el atraso, el *tipismo* o el concepto derrotista que subyacía de la idea de *Imperio derrotado*. Con la entrada en la *democracia*, España entra en la *normalidad*, reconvirtiendo a los *españolitos* en los *prusianos del sur* en 1986, con la entrada del país en la *UE*.

En un plano más reciente y actual, es necesario estudiar lo que concluyen distintos estudios a fin de granjearse una imagen de España en lo relativo al ámbito cultural.

España es el **tercer país con más número de sitios declarados patrimonio de la humanidad por la UNESCO**<sup>97</sup>. Goza de una buena posición en lo que al ámbito cultural se refiere, de un buen intangible expresivo. Según el ranking *CountryRep 2010* recogido por **Sánchez (2012)** en su obra *Marca País: España, una marca líquida*, “*contribuye de forma importante a la cultura global: allí nacieron artistas, científicos, inventores, escritores, deportistas y políticos conocidos*”.

Curiosamente, la imagen de España es mejor entre las élites que en la media de la población, que perciben su cultura como algo de **calidad**. Este dato arroja un verdadero problema de proyección y de acceso a la información por parte del público, que podría mejorar si España se enfocara hacia la juventud y transmitiera un contenido cultural más *mainstream*<sup>98</sup>.

Se percibe, pues, que el potencial de España (si es que éste existe), está en el ámbito de la cultura, que es donde cosecha sus mejores resultados que en ningún caso son circunstanciales, sino que éstos se vienen reiterando desde hace años en los distintos estudios que se llevan a cabo.

<sup>97</sup> Tiene 44 declaraciones de patrimonio mundial material, con 3 bienes transfronterizos, 12 declaraciones de patrimonio cultural inmaterial.

<sup>98</sup> **Martel (2011)** lo define como “*literalmente «dominante» o «para el gran público»*. Se dice, por ejemplo, de un producto cultural que aspira a tener un gran público. *Mainstream culture puede tener una connotación positiva en el sentido de «cultura para todos», y también negativa, en el sentido de «cultura dominante»*”. Extraído de *Cultura Mainstream*, página 449.

**Otero (2007)** en su artículo *La imagen cultural y proyección exterior de España* destacaba que la posición de España como potencia cultural de primer orden podría propiciar dos tipos de réditos: “a) tangibles o económicos *a través de las industrias culturales* y b) intangibles, *en forma de influencia internacional en el terreno de las opiniones, los gustos, los valores del público en otros países, favoreciendo así las posiciones políticas de España*”.

Sin entrar todavía en el primero de los puntos, podemos determinar que es necesario mejorar nuestra imagen<sup>99</sup>. Resulta notorio que el **elemento cultural es el preponderante en nuestro tablero de poder** y que, si bien es similar al de otros países de nuestro entorno con mayor prestigio artístico, es posible mejorar siempre que el esfuerzo sea claro y directo.

---

<sup>99</sup> Incluso a nivel doméstico existe la percepción, por ejemplo, de que somos un país corrupto (<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/17/espana/1368783277.html>).



## 5. CULTURA, DIPLOMACIA CULTURAL Y ACTIVIDAD EMPRESARIAL

### 5.1. Las industrias culturales y creativas (ICC) como factor dinamizador de la diplomacia cultural española<sup>100</sup>

Los filósofos alemanes de la *Escuela de Frankfurt*, Max Horkheimer y Theodor W. Adorno forjaron el concepto de *industrias culturales*<sup>101</sup> hacia 1944 a fin de hacer referencia a la producción en masa de bienes y servicios culturales para el servicio, asociándolo a una *mercantilización* de la cultura que *dulcificaba* políticamente a sus consumidores pasivos<sup>102</sup>. En la **actualidad**, sin embargo, este concepto debe entenderse en un **sentido amplio**, libre de cargas ideológicas, como una forma de agrupar las diferentes actividades culturales en sectores o subsectores productivos y, sobre todo, en relación a unos consumidores que adoptan un papel plenamente activo<sup>103</sup>.

**Pilar Ponce Velasco (2012)** manifiesta en relación con las *industrias culturales y creativas (ICC)* que éstas, “*como promotoras y exponentes de la cultura española merecen un lugar relevante en la acción cultural exterior, que en este momento no se reconoce*”<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> La categorización empleada en este apartado está inspirada en la utilizada en la obra *El Español: Lengua Global: La Economía* (2010).

<sup>101</sup> Se habla de él en *Cultura Mainstream* de **Martel (2011)**, página 159. **Adorno** considera la industrialización de la cultura como “*una catástrofe artística e insiste hábilmente en el hecho de que esa cultura de masas no es una cultura popular auténtica, sino el producto de un capitalismo monopolista*”.

<sup>102</sup> Extraído de la obra *El Español: Lengua Global: La Economía* (2010). Páginas 208 y siguientes.

<sup>103</sup> Estados Unidos ha comprendido hace mucho tiempo la importancia económica de la cultura —que para ellos es una verdadera **industria**—, tanto que entiende el concepto en su sentido más amplio, que incluye también lo que denominan el *entertainment*.

<sup>104</sup> **Escuela Diplomática (2012)**. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, número 18. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría General Técnica. Apartado 3.2. *La construcción de una acción cultural exterior para la Marca España*, página 186.

**Podemos establecer un punto de unión entre diplomacia cultural y cultura entendida en términos económicos**<sup>105</sup>. Si retrocedemos al punto en el que *deshojamos* el concepto de diplomacia cultural y la definimos según ciertas características, si volvemos sobre lo apuntado en relación a la contribución de la diplomacia cultural a la capacidad de posicionamiento internacional, vemos que dicho posicionamiento atrae *la inversión*, orienta *los flujos de turismo* o fortalece “*el reconocimiento por parte de la comunidad internacional [...] y pretende ampliar efectivamente los mercados culturales internacionales*”<sup>106</sup>. Resulta innegable que las **industrias culturales y creativas (ICC)** realizan una importante labor de proyección exterior de los Estados<sup>107</sup>. En términos económicos se señala, incluso, que la internacionalización diversifica el riesgo. En el caso español, con una escasa internacionalización de las industrias culturales<sup>108</sup>, es más bien la empresa la que realiza dicha labor, principalmente mediante sus fundaciones y centros culturales en el exterior.

No existe una categorización cerrada o absoluta de lo que son las industrias culturales y creativas<sup>109</sup>, así como tampoco hay estadística o estudio alguno que permita atisbar una *radiografía* integral de este sector de actividad productiva<sup>110</sup>. Por eso, aquí se nombran las más usuales, las que son listadas en la categoría de las **industrias culturales y creativas (ICC)**<sup>111</sup> y, por lo tan-

<sup>105</sup> De hecho, **Martel (2012)** cree en un *soft power* basado en las industrias culturales. Esta manifestación está recogida en el libro *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*, página 272.

<sup>106</sup> **Secretaría General Iberoamericana (2012)**. *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda*. Página 8.

<sup>107</sup> Tal y como señalan **Marco y Otero (2010)** en su artículo *La transformación de la diplomacia pública española*.

<sup>108</sup> Tomaremos como punto de partida la **década de los 80 del siglo pasado** para hablar de *internacionalización* con resultados tangibles, concretamente a partir del ingreso de España en la *UE*, que es cuando la economía española se empieza a abrir.

<sup>109</sup> Tradicionalmente se distingue *entre industrias culturales, creative industries o industrias creativas* (Reino Unido) o *industrias de la propiedad intelectual* (clasificación utilizada en Estados Unidos desde 1990 y formalizada por la **OMPI** en 2003 en su *Guía para Determinar la Contribución Económica de las Industrias Relacionadas con el Derecho de Autor*).

<sup>110</sup> En efecto, no hay una *herida limpia*. Y hay autores que, para ensalzar el papel del turismo, hablan del denominado *turismo idiomático*, que vendría a incluir aquél turismo que contempla única y exclusivamente el aprendizaje del idioma, así como los ingresos por el programa de estudios europeo *Erasmus* generados en España durante la estancia de los alumnos de intercambio en el país.

<sup>111</sup> La esquematización de este apartado está inspirada en la que aparece en el tema de **Manuel Santos Redondo y Manuel Moisés Montás Betances (2010)**. *Capítulo 7. Economía de las industrias culturales en español*, dentro de la obra *El Español: Lengua Global: La Economía*. Página 223.

Las denominadas **industrias culturales** incluyen en sus estudios las subcategorías de: *arquitectura y diseño* (incluidas también en las *industrias creativas*), las *artes escénicas* como el teatro o la danza, las *artes plásticas* (que incluyen la pintura, la escultura y la fotografía) y, a veces, la *publicidad* (que también es categorizada en ocasiones en el seno de las *industrias de la propiedad intelectual*).

Las denominadas **industrias creativas** incluyen, además, las subcategorías de *arquitectura y diseño*, la de *artesanía*, la de *informática y software* (también en *industrias de la propiedad intelectual*).

Las denominadas **industrias de la propiedad intelectual** incluyen tanto *informática y software* como *publicidad*.

to, se opta por presentar pequeñas *pinceladas* sin abusar de datos, de gráficos ni de economía en exceso.

## Subsectores

- Cine

Se trata de un subsector que supone una buena fuente de ingresos para el Estado<sup>112</sup>. Está formado mayoritariamente por cine importado —principalmente de Estados Unidos<sup>113</sup>—, que genera más de la mitad de la recaudación<sup>114</sup>. Si bien, también debería valorarse la aportación que supone el **dobla**je de esas *versiones originales* a la lengua española por parte de dobladores españoles. El *cine español*<sup>115</sup> supone una parte menor de la recaudación (13%) y recibe críticas por ser subvencionado cuando no es *rentable* en términos económicos, más allá de producciones concretas (*Almodóvar, Amenábar*). Todo ello a pesar de que en los últimos años se han ido instaurando procesos que dinamicen dicha situación, tales como la coproducción con empresas locales de otros países e, incluso, de la coproducción de este tipo de cine por parte de los grandes grupos de cadenas de televisión privadas como *Mediaset* o *Atresmedia*.

- Juegos, juguetes y videojuegos

Aunque algunos autores entienden que los *videojuegos* suponen una categoría propia e independiente comprendida únicamente dentro de las denominadas *industrias creativas*, hemos decidido agrupar bajo un mismo paraguas a los subsectores del *juquete* (tradicional) y el *videojuego*.

El *videojuego* incluye el valor añadido de las traducciones y de los componentes electrónicos<sup>116</sup> que los componen, principalmente consolas. Estas

<sup>112</sup> *Ibidem*, página 223. En 2007 supuso 3.540 millones de euros, un 0,37% del PIB español.

<sup>113</sup> *Ibidem*, página 223. Supone casi un 85%. Con menor importancia, también se consume cine de otros países europeos y, en menor medida, de Latinoamérica.

<sup>114</sup> Santos y Montás (2010), página 223. Recauda el 67,6% del total.

<sup>115</sup> Que se pretende que sea un elemento que mejore la **imagen marca-país (IMP)**, suponemos que al estilo *Hollywood* en el sentido de pretender una fuerte y basta presencia global que faculte el conocimiento del mismo por parte del público extranjero y que crezca y crezca como una *hiedra*.

<sup>116</sup> Referenciado por algunos como un subsector en sí mismo (*Informática y software*), las nuevas tecnologías juegan un rol central en las **Industrias Culturales y Creativas (ICC)**: son un elemento útil para la promoción de las empresas y, a la par, una necesidad para vender sus propios contenidos —de los que a veces se nutre, como hemos explicado que ocurría en el caso de los videojuegos—. La categoría relativa a *Informática y software* incluye bienes y servicios necesarios para el desarrollo de actividades culturales. El *valor añadido* que estima el estudio del —entonces *Ministerio de Cultura*— para las *actividades informáticas vinculadas a la propiedad intelectual* es muy importante (7.504 millones de euros en 2007), equivalente al valor del sector *televisión o radio* o a la edición de libros en dicho ejercicio. Extraído de: Santos y Montás (2010). *Capítulo 7. Economía de las industrias culturales en español dentro de la obra El Español: Lengua Global: La Economía* (2010). Páginas 205-255.



actividades pueden suponer un *espejismo*: los contenidos acostumbran a provenir de otros países (Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Francia e Italia) y, en muchas ocasiones, tanto los procesos de traducción como los relativos a elementos electrónicos están deslocalizados fuera de España, bien sea en países industriales cuyo coste es menor que el que supone para tal proceso la industria española o, incluso, la producción de esos servicios y productos se lleva a cabo de forma directa en el mercado local al que van destinados<sup>117</sup>. En cualquier caso, la exportación de *videojuegos* española es relativamente baja y se circunscribe a *títulos* concretos. Sin embargo, España dispone de un *sector juguetero tradicional* muy internacionalizado, que comprende tanto multinacionales como *micropymes*.

- Libros

Este subsector<sup>118</sup> en el que la literatura económica habla naturalmente de **industria** sin utilizar subterfugio alguno. Incluye actividades de edición, impresión y traducción de libros, periódicos, revistas, así como de sus respectivos contenidos en formato digital<sup>119</sup>.

Se trata, con mucho, del sector más internacionalizado<sup>120</sup> —ocupando la industria editorial española el **cuarto puesto en el mundo**—, con un importante volumen de exportaciones y de importaciones, y con presencia principalmente en el área europea (especialmente Francia), hispanoamericana (sobre todo México) y norteamericana.

La internacionalización de las editoriales por la vía de la inversión directa se ha revelado como una forma superior de este subsector de las **industrias culturales y creativas (ICC)** de proyectarse hacia el exterior, supliendo, en parte, los intercambios comerciales y las exportaciones editoriales.

El mercado editorial español es el **segundo mercado** en lo relativo a importancia según el idioma del mundo, tras el inglés. Destaca la presencia en esta categoría de grandes multinacionales (*Grupo Planeta*, *Grupo Santillana*, *Grupo SM*, *Grupo Océano*), todas ellas formadas por capital privado.

<sup>117</sup> Ello implica que podría ser oportuno llegar a acuerdos estratégicos con empresarios locales a fin de participar de dicho proceso y *penetrar* a medio o largo plazo en dicho ámbito geográfico sin temor a represalias o a un fracaso al ser percibido como empresa extranjera.

<sup>118</sup> Además el más antiguo, pues la naturaleza exportadora del sector del libro se produce desde la época de **Carlos V**, quien otorgó a **J. Gromberg** los derechos de explotación en exclusiva para la explotación del comercio del libro con Nueva España, tal como referencia. Extraído de la tesis de **Carbonell (2008)**, *Diplomacia Pública y Cultural. Historia, definiciones y principales agentes*. Página 130.

<sup>119</sup> Un pequeño porcentaje se edita únicamente en formato digital.

<sup>120</sup> Según el informe *CVC. El español en el mundo. Anuario del Instituto Cervantes 2012. El español: una lengua viva*. Concretamente, el apartado 2. *El peso económico del español*. Las empresas editoriales españolas tienen 162 filiales en el mundo repartidas en 28 países, más del 80% en Iberoamérica. Es decididamente mundial, pero parte del proceso de producción se lleva en el Estado en el que se va a vender.

Las **actividades de impresión** suponen aproximadamente la mitad del valor del subsector. El idioma en el que se editan las distintas tiradas es mayormente el español.

Las **adaptaciones** (traducidas de sus versiones originales a la lengua española) suponen parte importante de este apartado, proviniendo principalmente —según su orden de importancia— del inglés, del francés, del italiano o del alemán. Mientras que las obras traducidas del español a otras lenguas constituyen un porcentaje minoritario.

- Museos, archivos y bibliotecas

Aunque algunos autores prefieren incluir el conjunto de *archivos y bibliotecas* bajo el paraguas de la *edición de los libros* —además de diferenciarlos claramente de los museos—, se trata de un subgrupo cuya aportación económica que sí tiene una incidencia especial en el ámbito de la cultura.

- Música

El caso de la música grabada es un *case study* muy interesante. La música se concibe como un elemento con distintas *almas*; una parte *universal*, que es independiente del idioma en la que el fonograma se crea y, a la par, otra estrechamente vinculada a la *lengua y a la cultura en la que* (éste) *se expresa*, por ejemplo, la música popular.

Aunque en España, al contrario que en Estados Unidos, no se pueda llamar propiamente *industria*<sup>121</sup> al viejo imperio *fagocitado* por la *piratería* y las descargas ilegales, no se reconoce entre las *majors*<sup>122</sup> (*Universal Music*<sup>123</sup>, *Sony Music* y *Warner Music*) a una industria de *alma* española que venda, *per se*, contenidos propiamente españoles.

Lo poco que la cultura del *gratis total* y la *piratería* permiten que se venda hoy en día es *pop music*; **Martel (2011)** se expresa diciendo que “*en todas partes he visto [...] una cultura nacional fecunda, con frecuencia de calidad, a veces popular, pero que no se exporta; y frente a ella, una cultura estadounidense omnipresente que constituye ‘el resto’ de la cultura. No*

<sup>121</sup> Una industria, si se quiere, deficitaria, anquilosada en el pasado y abusada por excéntricos contratos millonarios de antaño en los que el artista empezaba a ceder su imagen por determinadas prebendas, en un momento en el que el fenómeno de la replicación o copia idéntica para su comunicación al público no existía (al menos no con una capacidad industrial, como empezó a suceder en los inicios de la primera década del siglo XXI).

<sup>122</sup> A pesar de su accionariado y de la nacionalidad de sus sedes sociales, siguen siendo muy estadounidenses. *Cultura Mainstream* (2011), página 419.

<sup>123</sup> Propiedad del *gigante* francés *Vivendi*, absorbió recientemente a otra de las componentes de las legendarias *big four*, la discográfica británica *EMI Music*.

*hablo aquí del arte ni de la cultura histórica, y menos de los valores que la cultura comporta; hablo de los productos culturales, de la cultura de masas, de la cultura de los jóvenes. Esta cultura europea común ya no existe. La única cultura mainstream<sup>124</sup> común a los pueblos europeos es la cultura estadounidense<sup>125</sup>; en otras palabras: pop cantado en español, pero pop al fin y al cabo. Martel (2011) manifiesta que: “Si bien hay músicas nacionales ricas y poderosas, y géneros típicamente sudamericanos que atraviesan las fronteras sin tener necesidad de Miami, como la salsa, la bossa nova, el tango o la cumbia, además de otras muchas, ya no existe una cultura pop común entre los países de América Latina que no sea la cultura mainstream norteamericana<sup>126</sup>. Acabará concluyendo que la Globalización<sup>127</sup> no sólo ha acelerado la americanización de la cultura y la emergencia de nuevos países, sino que también ha promovido flujos de información y de cultura regionales, no sólo globales, sino también transnacionales<sup>128</sup>. [...] La teoría del imperialismo<sup>129</sup> cultural estadounidense presupone que la Globalización cultural es una americanización unilateral y unidireccional de una ‘hiperpotencia’ hacia los países ‘dominados’. La realidad es más matizada y más compleja: hay homogeneización y heterogeneización a la vez<sup>130</sup>. Lo que tenemos es un auge del entertainment mainstream global, en gran parte estadounidense, y la constitución de bloques regionales. Además, las culturas nacionales se refuerzan en todas partes, aunque el ‘otro’ referente, la ‘otra’ cultura sea cada vez más la estadounidense. Por último, todo se acelera y todo se mezcla: el entertainment estadounidense es producido con frecuencia por multinacionales europeas, japonesas o ahora también indias, en tanto que las culturas locales son cada vez más producidas por Hollywood. [...] La Globalización e Internet reorganizan todos los intercambios y transforman a las fuerzas contendientes. De hecho, redistribuyen las cartas”<sup>131</sup>. También hay autores que piensan lo contrario; Fernández-Liesa (2012) comenta en su obra que, “según Jean-Pierre Warnier la Globalización de algunos bienes culturales*

<sup>124</sup> **Martel (2011)** explica sobre el elemento mainstream que, “para que los productos se conviertan en mainstream, debe aceptarse prescindir de singularidades nacionales e idioma. [...] Siempre se gana algo aunque se pierda en identidad”. *Cultura Mainstream*, página 269.

<sup>125</sup> *Ibidem*, página 392.

<sup>126</sup> *Ibidem*, página 311.

<sup>127</sup> *Ibidem*. En la obra de **Martel (2011)** consta traducido como *mundialización*, una traducción errónea del vocablo original en francés *Mondialisation*, por lo que procedemos a enmendar dicho error y a su correcta traducción, por lo cual la subrayamos.

<sup>128</sup> *Ibidem*, página 416.

<sup>129</sup> El *Imperialismo* en Historia de las Relaciones Internacionales siempre se ha entendido como una fase superior del *Capitalismo*.

<sup>130</sup> Dicho de otro modo, como recoge **Del Arenal (2011)** en el *Capítulo I. Globalización, Cultura y Relaciones Internacionales* de la obra *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio*, página 47: “la Globalización actúa en un doble sentido, al permitir expresarse y hacerse presentes en el escenario mundial a los particularismos de todo tipo”.

<sup>131</sup> *Cultura Mainstream*, página 417.

como el cine, el audiovisual, el disco, la prensa o las revistas no es lo mismo que la cultura”<sup>132</sup>.

De todos modos, también cabe aquí hacerse una pregunta. Estamos de acuerdo en que el elemento *mainstream* de la cultura es mayormente americano. Hablamos de un sector de *industrias* propiamente dichas... Pero el hecho de una internacionalización efectiva u exitosa por parte de una gran multinacional tampoco es señal inequívoca de éxito; la *transmisión* de cultura (propia) en interés (propio del país) es nula: cuando observamos el ejemplo de la francesa *Vivendi*, que absorbió a *Universal Music* y a *EMI Music*, vemos que se trata de una multinacional francesa que graba en formato físico música de corte anglosajón... ¿En qué favorece esto a Francia; qué transmisión de la diplomacia cultural francesa se da en esta actividad; cómo fomenta *Vivendi* que otras empresas francesas puedan seguir el modelo de internacionalización y cómo redundará ese ‘beneficio’ en el tejido de las *industrias culturales y creativas francesas* más allá de un eventual rédito económico mayor o menor en la cuenta de resultados del grupo? Y aquí no hablamos de una empresa ajena al sector; hablamos de una empresa que crea *productos culturales* de los que —*a priori*— *Vivendi* sólo resulta una mera *correa de transmisión*, de un contenido *anglosajón*.

- Prensa escrita

Este subsector incluye actividades de **edición de prensa y revistas**, así como la actividad informacional generada por las **agencias de prensa**, bien sea físicamente o en contenido digital<sup>133</sup>.

No es, en ningún caso, un mercado de distribución tan global como el del subsector libro. La prensa, a fin de cuentas, es bastante local en cualquier idioma, con independencia de su difusión. Existen, en cualquier caso, diarios de pago controlados por distintos grupos empresariales (*PRISA, Unidad Editorial, Vocento*, etc.).

- Televisión

Bajo este *segmento*, también se incluye la **actividad radiofónica**. La televisión es el medio de cultura y entretenimiento más importante para los españoles.

<sup>132</sup> **Fernández-Liesa (2012)** en el *Capítulo I. La cuestión cultural en el Derecho Internacional*, página 47.

<sup>133</sup> En el artículo titulado *La transformación de la diplomacia pública española* **Marco y Otero (2010)** la denominan “‘cultura social’ o cultura de producción individualizada, independiente de cualquier estructura empresarial o institucional, creando una triple intersección [...]. El ejemplo más evidente [...] es el del periodismo y la ‘edición social’ o social publishing: cualquier particular tiene los medios para difundir su propio trabajo periodístico de modo universal, con la única inversión de un dispositivo informático conectado a la red”.

El informe *Las Industrias Culturales y Creativas: Un sector clave de la nueva economía* elaborado por la **Fundación Ideas (2012)**. Dicho informe incluye referencias claras al estudio de *TERA Consultants* de 2010, que arrojan resultados que hemos creído interesante recopilar para el presente trabajo de investigación. El sector (*prensa y libros; música; video y software e informática y actividades anexas*) generó aproximadamente el 3,6% del PIB en España, suponiendo las actividades interdependientes y de apoyo un 2% más, lo que se traduce en un 5,60% sobre el PIB y unos 62 miles de millones de Euros y 1,2 millones de empleos (el 5,90% del total)<sup>134</sup>.

- Otros

Además de los subsectores tradicionales señalados brevemente con anterioridad, cabe decir que se da la incidencia de unos *efectos indirectos* relativos a **actividades con efectos de arrastre**<sup>135</sup> (turismo, educación) que harían que la aportación en términos de PIB español de las *industrias culturales y creativas (ICC)* en España ascendiera hasta un 5,2% (10.000 millones de euros) y en un 4% del total de empleos generados (180.000 empleos)<sup>136</sup>.

## 5.2. Industrias culturales y creativas (ICC) en España

Hoy en día, el sector de las *industrias culturales y creativas (ICC)* tiene en España una contribución directa al PIB del 4% y genera en torno a 600.000 puestos de trabajo (3,2% del empleo total)<sup>137</sup>.

España, por el tamaño de su tejido empresarial (*PYMES, micropymes y autoempleados* en un 85-90% sobre el total), se basa en un sistema de industrias culturales europeo, más intervencionista por parte de las instituciones de promoción, incorporando el concepto de *excepción cultural*<sup>138</sup> como *escudo* proteccionista —o ejemplo de *diplomacia cultural negativa*— para sus industrias culturales y, supuestamente, para la defensa de su cultura. Se trata de un sistema similar al francés, si bien sin los recursos ni la estructura de éste.

Existen, sin embargo, una serie de **problemas** en la empresa española a la hora de abordar la internacionalización. Además de **problemas propios del te-**

<sup>134</sup> Dato reflejado en el informe *Las Industrias Culturales y Creativas: Un sector clave de la nueva economía (2012)*. Página 28.

<sup>135</sup> *Ibidem*, a partir de la página 32.

<sup>136</sup> *Ibidem*, página 10.

<sup>137</sup> *Ibidem*, página 38.

<sup>138</sup> *L'exception culturelle* es un concepto acuñado por Francia en el seno de las negociaciones del *GATT* en 1993 a fin de tratar al sector de actividad productiva cultural estableciendo una distinción clara en relación al del resto de productos de las distintas actividades productivas. Este modelo pretende defender la lengua y la cultura de un país, lo que lleva en última instancia a estar en contra de la liberalización comercial de la cultura.

**tejido empresarial español**, tales como a) la especialización en productos de bajo y medio valor en lo relativo a mercancías; b) los problemas de diversificación geográfica y la inviabilidad del negocio a no ser que el empresario sea *competitivo*<sup>139</sup>; c) de las relaciones basadas en términos de comercio intraindustrial en materia de mercancías; se le unen además **otros problemas más propios del sector cultural y creativo**: a) la dificultad a la hora de acceder a recursos financieros<sup>140</sup> por causa del *alto riesgo* asociado a los activos intangibles y la dificultad de percepción de rendimiento en términos económicos puesto que este tipo de empresas arrojan *cuentas de resultados* dispares; b) la escasez de recursos humanos con formación adecuada a los estándares internacionales del sector en un país que no tiene una tradición educativa longeva en materia cultural; c) el desconocimiento —sobre todo por parte de las *PYMES* y *micropymes* por su falta de acceso a los mismos, ya que imperan normativas asumibles solo viables para los más fuertes y no existe tampoco un verdadero acceso a la información— de los distintos mercados internacionales; d) la falta de exteriorización del empresariado español; e) la falta de percepción de sus productos en el exterior bajo una marca reconocible; f) la atemporalidad de las mismas y el nivel de endeudamiento, son los principales problemas de este sector.

Todos estos problemas tienen su contrapunto en la necesidad de incidir en aspectos que **precisan de una reformulación desde la óptica española**, tales como: a) la capacidad gerencial, b) el acceso a la información, c) el acceso a los mercados (casi vetado a las empresas con un peso menor), d) la *cantidad* y *calidad* de los recursos humanos, e) la capacidad comercial de las empresas y, sobre todo en un tejido empresarial como el español, f) el acceso al crédito y a la financiación y g) la necesidad de generar una *cartera* de clientes propia.

### **5.2.1. Industrias culturales y creativas (ICC): incidencia del Plan de apoyo a la internacionalización de las industrias culturales del ICEX**

El ICEX, además de su *Plan estratégico 2009-2012*, lanzó un plan específico para las *industrias culturales y creativas (ICC)*, denominado *Plan de apoyo a la internacionalización de las industrias culturales*. Dicho plan se centra en **cuatro subsectores** básicos que no engloban la totalidad de los aquí descritos: sector editorial, sector educativo, sector audiovisual y sector de la música. Todo ello con el propósito de paliar muchos de los *déficits* señalados anteriormente.

<sup>139</sup> *Lato sensu*, entendido en términos de complejidad y conectividad; ofreciendo un mejor precio y diferenciación o valor añadido en el caso de los mercados maduros, por ejemplo, habida cuenta de lo parecida que es —en términos generales— la cultura europea.

<sup>140</sup> Es muy difícil, además, atraer *inversores estratégicos*. Y sobra decir que los recursos financieros inciden a su vez ineludiblemente en las tan necesarias investigaciones en investigación y desarrollo, algo que redundaría no solo en beneficio de la empresa, sino también del país.

### 5.2.2. ¿Internacionalización?

El factor de la **crisis** en todas sus manifestaciones supone un golpe añadido para la debilitación del ya maltrecho tejido empresarial de la **industrias culturales y creativas (ICC)**, como lo son también factores tales como la *espasticidad* de su modelo de negocio, la incidencia de las nuevas tecnologías —en un país no demasiado avanzado en este ámbito— y la piratería en dicho sector productivo, son elementos que dificultan arduamente la internacionalización de la empresa española.

Existen, no obstante, distintas oportunidades y ventajas para la internacionalización, así como distintos tipos de la misma. **Juan Miguel Márquez (2010)**<sup>141</sup> distingue dos caminos complementarios para la **internacionalización de las industrias culturales y creativas (ICC)**:

a) **El papel de la lengua española, mediante una mayor integración del área geolingüística del español**, que es otra clave de su *cadena de valor*<sup>142</sup>, mediante la difusión de la cultura española en el exterior y con la ayuda incalculable de la cooperación cultural, promovida por el *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* y el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*, con la ayuda de diversas instituciones culturales, todo ello a fin de promover **afinidad** entre culturas.

El poder de una lengua dependerá de la fuerza política, económica y cultural de los Estados que la hablan<sup>143</sup> y el español cuenta con una presencia importante de hispanoparlantes en dos continentes. El papel de la lengua incide, pues, de forma decisiva en las **industrias culturales y creativas (ICC)** puesto que éstas aportan valor económico a través del idioma y de la cultura de la comunidad de destino, reforzando su identidad y favoreciendo los intercambios. Esta reflexión, contenida en el informe *CVC. El español en el mundo. Anuario del Instituto Cervantes 2012. El español: una lengua viva*, en su punto 2. *El peso económico del español*, nos lleva a la siguiente: los intercambios, además de generar comercio, *mover dinero*<sup>144</sup> mediante la rentabilización de las ventajas que provee la lengua para la exportación de determinados productos culturales o de promover la inversión directa en el exterior, además de crear sinergias y contactos, fomentan

<sup>141</sup> Recogido en la entrevista al autor en *G+C Revista de Gestión y Cultura*, nº 7. *Acción Cultural Exterior* (2010). Páginas 26-31.

<sup>142</sup> Según se recoge en *Wikipedia*, la **cadena de valor** es un modelo teórico acuñado por el **profesor y economista estadounidense Michael Porter** en 1985 en su obra *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización empresarial generando valor al cliente final.

<sup>143</sup> Tal como recogen **Santos y Montás (2010)** en el *Capítulo 7. Economía de las industrias culturales en español*, dentro de la obra *El Español: Lengua Global: La Economía*. Páginas 205-255.

<sup>144</sup> Pues tiene un valor económico innegable. Véase, por ejemplo, el siguiente artículo: <http://www.20minutos.es/noticia/1872739/0/>. Dicho artículo hace referencia a unas manifestaciones de **Miguel Ángel Cortés Martín, ex Secretario de Cultura**, en el mes de julio de 2013, en las que reivindica el español como “*una materia prima explotable*” y “*un activo económico*”.

a la vez la confianza y el crecimiento del propio *activo* —la lengua— mediante su difusión. Todo ello conlleva, pues, una incidencia directa tanto en este sector productivo al igual que en otros sectores de la actividad productiva, tanto por su incidencia en la vertiente económica como en la vertiente institucional a través de la diplomacia cultural y consideramos que, por todo ello, resulta necesario subrayar esta faceta más activa en el rol de la lengua, aún cuando éste sea un sistema ideado por americanos, hecho para americanos<sup>145</sup>.

**Juan Carlos Jiménez y Aránzazu Narbona (2010)** nos explican en el *Capítulo 4. El español como instrumento de la internacionalización empresarial* de la obra *El Español: Lengua Global: La Economía* que el número de hispanohablantes es de unos 450 millones en todo el mundo<sup>146</sup>, concentrándose su mayoría, un 85%, en el continente americano. La cultura *en lengua española* tiene ahora, con la superación de las coordenadas espacio-temporales, un público global.

**Martel (2012)** apunta en su aportación a la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico* a Estados Unidos, donde residen 45 millones de hispanos (29 millones provenientes de México)<sup>147</sup>.

**b) La exportación de contenidos culturales a países desarrollados no hispanohablantes mediante la internacionalización de las empresas españolas**, por parte de la mediación de la representación diplomática en el Estado receptor de que se trate o, en su defecto, de las oficinas comerciales correspondientes, del **ICEX** y de entes de promoción exterior económica autonómicos existentes.

El **ICEX** pretende reforzar la presencia de las empresas del sector cultural y creativo en los mercados internacionales, facilitar un mayor control de los canales de distribución, así como mejorar la percepción de los productos culturales españoles entre los profesionales del sector de estos mercados de destino, bien sea mediante ferias, jornadas técnicas, misiones comerciales, seminarios, campañas o el desarrollo de marcas y portales sectoriales. Respalda la promoción de productos españoles concretos para fomentar su exportación; es decir, se sitúa tras una actuación comercial directa. La promoción puede realizarse a través de ferias, publicaciones, participaciones en eventos, programas, etc.

En relación al **ámbito de las industrias culturales y creativas**, se dan actos de promoción del sector cultural: actos relativos a presentaciones de libros, coloquios con autores o ciclos de cine, así como publicaciones de informes sobre

<sup>145</sup> A nivel mundial, el inglés domina el ámbito de las *industrias culturales y creativas (ICC)*; se vale de un papel preponderante y de ser una *lingua franca*.

<sup>146</sup> Según los datos de que dispone la página web de *Marca España* la cifra asciende a 495 millones de hispanohablantes.

<sup>147</sup> Resulta muy triste que **Martel (2012)** hable en términos de *cuotas de mercados*, pero no es menos cierto que la *Globalización* obliga a ser competitivos. Contenido en *Capítulo 9. Los modelos de actuación cultural en el exterior: una perspectiva comparada*, página 269.



materias concretas del sector en relación con un país determinado, así como los informes *producto* o los *informes país*. Un claro ejemplo de apoyo a la internacionalización de la cultura por parte del **ICEX** a este sector lo encontramos en el portal *Eduespaña* (<http://www.eduespa.org>) o también en el portal *America Reads Spanish* (<http://www.americareadsspanish.org>), destinado al público norteamericano. En el caso de este último portal, es importante su impacto en el público hispanoamericano de segundas y posteriores generaciones que puedan y quieran mantener la lengua española como propia, que constituye el futuro de la viabilidad de la lengua y de la producción de bienes asociados a la misma.

En cualquier caso, **existe un tejido industrial al que hay que dar una estructura fija a través de los distintos agentes involucrados en el proceso de internacionalización**, a fin de que compartan gastos de gestión con otras empresas asociadas, sean o no locales<sup>148</sup>.

En el caso de la internacionalización del sector cultural, ésta se lleva a cabo, mayoritariamente, mediante un crecimiento basado en empresas en el marco de una **economía dual**<sup>149</sup>, empresas que serán mayores cuando mayor sea su tamaño y mayor sintonía mantengan con el mercado cultural de las diferentes áreas geográficas a las que se dirija su exportación.

Debido a la gran amalgama de problemas a los que tienen que hacer frente las empresas que conforman el *grueso* del tejido empresarial español, es necesario el apoyo gubernamental, coordinado y a largo plazo, bien sea a través de la correspondiente embajada o de oficina comercial, mediante el uso por parte de las empresas exportadoras del *paraguas* de redes institucionales de la Administración en el exterior. La colaboración de la representación diplomática española debe ser, en cualquier caso, *activa*<sup>150</sup>. Esto es algo indispensable a fin de que el tejido empresarial español crezca y pueda sobrevivir. Este punto es especialmente importante en aras a lo que suponen las exportaciones en términos generales para la economía española.

Sin embargo, no solo la ayuda institucional es necesaria; se deben crear *clusters*<sup>151</sup> que involucren distintos sectores. Sectores tales como la industria, las instituciones educativas (principalmente a través del *Instituto Cervantes*) y centros de investigación y ciencia. Para ello, se deben tratar de mantener las condiciones exógenas para que éstos *florezcan*.

<sup>148</sup> El hecho de que cuenten con capital extranjero no es algo malo; lleva a aperturas a nuevos mercados.

<sup>149</sup> Hay pocas empresas de gran tamaño, pero muchas *PYMES* que resultan no ser tan competitivas por imposibilidad de asunción de los costes que se derivan de la internacionalización.

<sup>150</sup> También facilitando información en relación al país o al área geográfica concreta, claro está.

<sup>151</sup> El **profesor y economista estadounidense Michael Porter** define el concepto de *cluster* a principios de la década de los 90 como aquella “*concentración geográfica de compañías, proveedores especializados, proveedores de servicios e instituciones asociadas (universidades, asociaciones, agencias, etc.) todos interconectados, que compiten pero que también cooperan*”.

En el ámbito del conocimiento de la realidad del área geográfica concreta, es especialmente necesaria una formación adecuada por parte del *staff* en relación al ámbito cultural, además de en lo relativo al ámbito de la *Propiedad Intelectual* en sentido amplio, que es donde se va a enmarcar concretamente la empresa en este sector productivo, y su incontestable importancia.

Finalmente, en lo relativo al acceso a la financiación, es importante que los agentes económicos y los inversores estratégicos hagan un ejercicio de abstracción y entiendan la cultura<sup>152</sup> en idénticos términos o lo asimilen a la concepción que tienen cuando realizan gestiones bancarias y guardan parte de su capital en un *depósito* a un *tipo de interés fijo* a largo plazo; siempre va a generar beneficios y va a contribuir a la generación de una *atmósfera* más proclive al fomento de desarrollo económico, redundando en el propio beneficio del empresario, del inversor y del propio tejido empresarial, todo lo contrario de lo que sucedería en caso de que decidiera aislar el acceso al crédito, hecho que contribuiría a la generación espontánea en un corto y medio plazos de un desierto empresarial en el que —si acaso— únicamente sobrevivirían las empresas más grandes y fuertes, algo complicado —y discutible— en un país en el que la empresa de tamaño medio es *rara avis* o, si se prefiere, *lince ibérico*. Asimismo, es preciso que entiendan que, mediante la facilitación de acceso al crédito, estarán acabando en gran parte con un *mal endémico* del sector cultural español que ellos mismos siempre han criticado —pero que también han pedido a fin de apoyar su actividad—: las subvenciones públicas<sup>153</sup>, que fomentan una dependencia crónica capaz de sepultar cualquier tipo de opción de competición con otras empresas en condiciones de igualdad o de convertir al tejido empresarial español en algo competitivo, innovador y creativo, al situar a la empresa española en una *zona de confort*<sup>154</sup>.

### 5.2.3. El Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas (2013)

En relación a todo lo dicho anteriormente, cabe mencionar la existencia de un *Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas para 2013*, un plan diseñado por la *Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro* del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* a fin de diseñar y desarro-

<sup>152</sup> En palabras de Marco (2012) “ese elemento que atrae el talento y a las empresas para formar nuevos negocios”. En la publicación *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, número 18. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría General Técnica. Apartado 3.3. *La cultura en la esencia de la Marca España: nuevos retos y estrategias para la proyección exterior*, páginas 193-199.

<sup>153</sup> Algún autor como Martel (2012) en su aportación en el libro *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico* (páginas 267-272) propone eliminar la excesiva protección de los productos autóctonos de estos países europeos de tradición subvencionista de cara a mostrar su verdadero potencial competitivo y obligarlos a mejorar.

<sup>154</sup> Algunos autores propugnan la creación de una institución mixta de financiación estable para acabar con este *círculo vicioso*. El informe *Las Industrias Culturales y Creativas: Un sector clave de la nueva economía* (2012), página 105.

llar las políticas de promoción de las *industrias culturales y creativas españolas (ICC)* en la actual coyuntura económica.

Se vertebra mediante dos ejes directores que están llamados a constituir la estructura y la organización del sector de las *industrias culturales y creativas españolas (ICC)* mediante la construcción de **redes o plataformas de cooperación y producción**.

Un **primer eje**, referido al **acceso a la financiación y al crédito** por parte de las empresas de este sector productivo, mediante la concesión de ayudas directas.

Un **segundo eje**, de carácter **transversal**, que persigue el **fomento de las sinergias entre los ámbitos público y privado de los sectores culturales**, además de aquéllos no vinculados tradicionalmente con el tejido creativo. Todo ello a fin de maximizar el potencial de la innovación creativa mediante la colaboración.

Estos dos ejes, que **se habrán de retroalimentar mutuamente**, buscan conformar un marco favorable para que se desarrollen las capacidades de los emprendedores de este sector de la actividad productiva y permitir un así *crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo* para la creación, desarrollo y modernización de este tipo de empresas a largo plazo.

Mediante el acceso a la financiación, se fomenta la actividad de autónomos y PYMES, que se nutre de inversiones en *I+D+i* y formación, inversiones determinantes para un crecimiento económico dado, basado en la adaptación a los nuevos modelos de negocio y poder así ofrecer productos y servicios culturales mediante nuevas tecnologías, además de formar gestores y emprendedores culturales, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrecen tanto la diversidad cultural, la *Globalización* y la digitalización en este sector. Únicamente así será posible superar las carencias del pasado.

Como puede comprobarse, dicho plan parte de la premisa inicial de atacar la falta de acceso a la financiación de este sector productivo concreto, atendiendo además a la optimización de recursos, pues busca encontrar un modelo empresarial mixto público-privado. Se trata, pues, de un *plan* específico que atiende a la realidad de este sector productivo y que lucha específicamente para lograr *vencer* 3 de los 5 problemas endémicos del sector: el acceso al crédito, la posibilidad mediante las asociaciones con lo público de un conocimiento de la realidad de los mercados internacionales, además de tener la posibilidad de *cobijar* los productos de estas empresas bajo la *marca* pública en el exterior. Además de lo antedicho, en opinión de **Sobredo (2013)**, “*el Plan es positivo porque liga el elemento marca a la internacionalización de estos sectores culturales y creativos*”.

## 6. MADE IN... ESPAÑA

### 6.1. La marca-país en la realidad española

Se hace necesario hablar, asimismo, del concepto de la *imagen marca-país (IMP)* en tanto en cuanto el gobierno de España ha *resucitado* una *política de Estado a largo plazo* denominada *Marca España*, que tiene un *apéndice cultural* y que viene a *complementar* al nuevo *Plan Estratégico General 2012-2015 de la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* (que viene a reemplazar, de algún modo, al ya *superado PACE*).

Se estima necesario hacer un *barrido* al *elemento cultural* de dicha política de Estado ideada desde una unidad del *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública)*, enlazándolo brevemente con los **estereotipos** que han adolecido a la imagen de España durante siglos, a la hora de analizar y determinar qué enfoque y acciones se deben tomar para poder ejecutar una diplomacia cultural *acertada*; esto es, en otras palabras, una diplomacia cultural que *funcione* y sea la idónea para España, con o sin *Marca España*. No se tratará, en cualquier caso, en este apartado de forma integral la *Marca España*.

#### 6.1.2. Introducción histórica

Se suele citar a **Luis XIV de Francia, Le Roi Soleil** como *germen precursor* de lo que hoy en día se denomina *nation brands, place branding* traducido como *imagen marca-país (IMP)*<sup>155</sup> por la literatura española, una forma de *soft power nacional* en opinión de **Evan H. Potter**, no sólo por el impacto de su reinado en

<sup>155</sup> Es la aplicación de técnicas de marketing a una gestión de intangibles, de la reputación e imagen de marca de un país a través de múltiples aspectos, tales como la transmisión de sentimientos e informaciones a través de la percepción de ojos extraños —en el sentido de extranjeros— a fin de formar una imagen idealizadora e individualizante del país con la que se pretende que se identifique al país a la hora de iniciar relaciones con otros Estados y generar confianza en función de un patrón de imagen *a priori* estático y sólido. Se le atribuye popularmente la *paternidad* de este *concepto-paraguas* al **investigador inglés Simon Anholt**.

cuanto a elementos de política exterior o por sus implicaciones en términos culturales claramente reconocidas por la Europa de la *Ilustración*, sino muy posiblemente por la política que llevó a cabo durante su reinado y que puede resumirse mediante la transcripción de una de las frases que pronunció en su lecho de muerte en **1715**: “*Je m’en vais, mais l’État demeurera toujours...*”<sup>156</sup>. Dicha frase implica, cuanto menos, una de las primeras actuaciones de *diplomacia pública*<sup>157</sup> en relación a la generación de una imagen proyectada de un país y las percepciones de la opinión pública extranjera sobre la misma, factores que ayudan al avance en la política exterior de los Estados.

La **preocupación por la imagen exterior del país** se empezó a dar con mayor inquietud según **Hernández (2012)**<sup>158</sup> a **mitad del siglo XX**, en tanto en cuanto las instituciones políticas se empezaron a convertir en “*gestoras de la marca*”, haciendo referencia a las investigaciones de los **profesores Bruce W. Jentleson y Steven Weber** a la hora de contemporaneizar y hacer más comerciales lo que supone la *raíz contemporánea* de este tipo de marcas en un sentido dinámico, asociándola a una suerte de *campana publicitaria*, en el sentido del esfuerzo llevado a cabo por Estados Unidos a fin de asegurar que *cinco grandes ideas* exportaran el modelo de política exterior estadounidense como *perímetro* y modelo de referencia en el ámbito de la política internacional a fin de poder diferenciar y posicionar los productos *del país* en el mercado global, algo que granjearía una identidad sin fisuras, una unidad de acción exterior y, evidentemente, grandes beneficios<sup>159</sup> en el caso de que el modelo *agarrase*.

<sup>156</sup> Recogida por el **Marqués de Dangeau** en su obra *Mémoire sur la mort de Louis XIV*, página 24.

<sup>157</sup> Porque “si bien España nace como *macro potencia mundial en el siglo XVI, con un proyecto ideológico distintivo*” (Noya, 2002), en España “*la diplomacia pública es algo que lleva practicándose incluso desde antes del descubrimiento del Nuevo Mundo en el siglo XV*”, según **José F. Ochoa**, en el **Capítulo 12. Evaluación de la acción cultural española y los esfuerzos en diplomacia pública** perteneciente a la obra *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*.

En palabras de **Fernández-Liesa (2012)** citando a **Noya**, “*la idea de una diplomacia pública española [...] aparece por primera vez en el Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior español, de 20 de junio de 2005, elaborado por un equipo capitaneado por el Embajador Melitón Cardona Torres, [...] como una más de las funciones esenciales del servicio exterior*”. Referencia extraída de *Cultura y Derecho Internacional*, página 243.

<sup>158</sup> Que lo recoge en la página 110 de la obra *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España (2012)*: “[...] cuando una serie de investigaciones [...] encontraron que para los norteamericanos la imagen de la India era mucho menos marcada que la imagen de China, y que se había formado de manera particular gracias a los trabajos del poeta y escritor británico nacido en Bombay Rudyard Kipling, especialmente de la recopilación de cuentos llamada *El Libro de la Selva (The Jungle Book)* o también conocido como *El Libro de las Tierras Vírgenes* publicado en 1894, que había sido escrito para los niños”. En la obra *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España (2012)*, páginas 110 y siguientes.

<sup>159</sup> Principalmente económicos y que nada tienen que ver con que el país en concreto tenga una mala o buena reputación; es el *inventor moderno con fines comerciales* de una receta que, si se tienen medios y se aprovechan adecuadamente, puede llevar al *éxito culinario*, porque Estados Unidos puede tener mala fama, pero su *producto* vende.

Las **cinco grandes ideas** a las que hacíamos referencia anteriormente son:

1. *La paz es mejor que la guerra.*
2. *La hegemonía, al menos la de corte benigno, es mejor que el equilibrio de poder entre potencias.*
3. *El capitalismo es preferible al socialismo.*
4. *La democracia es mejor que la dictadura.*
5. *La cultura occidental es mejor que las demás.*

El fondo que subyace a esta práctica ha sido criticado por “*su sesgo instrumental, reductor y fundamentalmente comercial y se contrastó con un concepto de diplomacia cultural inclusiva, pluralista y diversa*”<sup>160</sup>. Si echamos la vista atrás, vemos claramente que —en un contexto de asumir una *posición originaria* y situándonos bajo el *velo de la ignorancia* al más puro estilo de **John Rawls**— las ideas 2, 3 y 5 son claramente partidistas e identitarias, muy a pesar de que el **sistema post westfaliano** propugne el modelo estatal occidental. Son, en cualquier caso, ideas excluyentes y no sumatorias que adolecen de muerte a la idea de la *imagen marca-país (IMP)*; en el caso de la cultura, pilar fundamental de la *imagen marca-país (IMP)*<sup>161</sup>, se da un *pecado original* que presupone la invalidez, para el alumno, del modelo como baremo a la hora de colaborar en tareas de diplomacia pública, salvo que ése y los demás prejuicios sean neutralizados con una lectura moderna, actual, igualitaria e inclusista más allá de sus estrictos términos.

### 6.1.3. El caso español: la Marca España

La **imagen exterior de España** es descrita por **Pereira**, durante el transcurso de su seminario *Política Exterior de España* en el Máster Interuniversitario en Diplomacia y RR.II. en términos generales como una imagen **fuerte** (todos saben que existe); **general** (todos saben algo de España sin distinción alguna de clase social) y **unilateral** (basada en estereotipos, imagen tradicional muy difícil de cambiar).

La **Marca España** es un proyecto que tiene sus orígenes de la segunda legislatura del **ex Presidente Aznar**, en **2002**<sup>162</sup>. Si bien, no tuvo continuidad en su momento dada la alternancia en el poder de partidos políticos de distinto signo.

<sup>160</sup> **SEGIB (2012)**. *La diplomacia cultural en Iberoamérica. Los trazos de una agenda*. Página 10.

<sup>161</sup> Se toma como indicador o *atributo* mediante los cuales se mide la *imagen marca-país (IMP)*, por ejemplo, en el *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index (ARNABI)*, así como en el célebre *Hexágono de Anholt*, en el cual la cultura y el patrimonio eran unos pilares fundamentales para la construcción de la *marca* y que mostraban las percepciones sobre el país con relación a su tradición y su cultura contemporánea.

<sup>162</sup> **Badillo (2014)** habla de 2001, página 27.

*Marca España* se inició como una plataforma de trabajo llamada *Proyecto Marca España (PME)*, formada por el *think-tank Real Instituto Elcano*, la *Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM)*, la *Asociación de Directivos de Comunicación* y el *ICEX* con el fin de avanzar de forma coordinada en la construcción de una imagen-país de España que respondiera a la nueva realidad económica, social y cultural del país, ámbitos estos últimos que considera estratégicos<sup>163</sup>. Dentro de esa iniciativa, se llevó a cabo un *Informe Proyecto Marca España*, editado ya en mayo de 2003, que concluía que la imagen actual del país en el exterior no se correspondía con la realidad (se penalizaba en exceso la economía española), que era mejor que su imagen, por lo que existía margen de maniobra para la mejora. Y advertía, asimismo, de que “*la Marca España es multidimensional y difícil de conceptualizar, difícil de gestionar como un todo*”<sup>164</sup>.

Para ello, se convierte en imprescindible conocer primero nuestra propia identidad como *imagen marca-país (IMP)* (*¿qué es lo que queremos que los demás sepan/vean de nosotros?*) así como en los términos de *identidad competitiva de Arnholt* en segunda instancia (*¿qué somos para el resto?*) para poder avanzar en las prioridades de política exterior del país. Ahora bien, tal como señala **Ochoa (2012)** (*El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*) se hace complicado reposicionarse en el escenario internacional por la incidencia y los problemas derivados por lo que **Noya** viene a denominar la *diplomacia multinivel*, propia de un Estado moderno y descentralizado, con distintas voces y distintas caras, a pesar de tratarse en última instancia de España. “[...] *El dilema de definir una identidad nacional colectiva está implícito en un país con 17 comunidades autónomas, dos ciudades autónomas y cuatro lenguas oficiales, incluyendo el español como lengua de uso general y el catalán, el gallego y el vasco como lenguas oficiales regionales*”. En ese sentido, **Hernández (2012)** *apuntala* la anterior idea apuntando que ‘*la no coherencia es nefasta*’<sup>165</sup>.

Con la entrada del nuevo gobierno del **Presidente Mariano Rajoy**, se estrena ya en 2012 el *proyecto estrella*<sup>166</sup> de la presente legislatura para el futuro de la

<sup>163</sup> En palabras de **Pilar Ponce Velasco (2012)** “*la cultura forma parte del ADN de la Marca España*”, tal como señala en su artículo 3.2. *La construcción de una acción cultural exterior para la Marca España*, del especial *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Página 183.

<sup>164</sup> Según se recoge en la página 127 del libro *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España* (2012).

<sup>165</sup> Según se recoge en la página 130 de la obra *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España* (2012).

<sup>166</sup> En el **programa electoral del Partido Popular de 2011**, en el apartado relativo a la *Política europea y proyección exterior* (páginas 188 y siguientes), la *medida 10* decía literalmente *desarrollaremos un plan de diplomacia pública que sirva para que todos los actores públicos y privados puedan participar de la acción exterior del Estado*.

política exterior española: la *Marca España*, que nace mediante *Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior*. Se rescata, así pues, este viejo proyecto, un *ejercicio de soft diplomacy*, con el objetivo de “*mejorar la imagen de nuestro país, tanto en el interior como allá de nuestras fronteras en beneficio del bien común*”<sup>167</sup> porque España es —en palabras del **Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Sr. García-Margallo y Marfil**— “*«mucho más que toros y flamenco»*”<sup>168</sup>. Según manifiesta **Melgar (2012)** “*el proyecto Marca España pretende cambiar algunas de las bases del sistema español de diplomacia pública. Se introducirá un elemento de coordinación entre los diferentes actores, se articulará un modelo de cooperación con el sector empresarial para fomentar el uso de fondos privados, y se intentará poner el foco en la diplomacia económica, en vez de centrarse casi exclusivamente en la diplomacia cultural*”<sup>169</sup>.

#### 6.1.4. El Plan Estratégico General 2012-2015

Visto lo antedicho, para tener una perspectiva *global* del *apéndice cultural* en el contexto de la *Marca España*, es necesario realizar una reflexión en lo que al *Plan Estratégico General 2012-2015* presentado por el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* en junio de 2012 aporta a través de su **Objetivo General 3 Impulsar la cultura como elemento esencial de proyección exterior de la Marca España**. Dicho objetivo está formado por **14 estrategias**, completadas por algunos *proyectos*, destinadas a tal propósito.

Después de estudiar las *carencias* tanto respecto de las distintas políticas de diplomacia pública, en relación a la ejecución *objetiva* de las mismas y sus condicionantes, como del sector de las *industrias culturales y creativas (ICC)* es necesario analizar a la vista de dicho plan como complemento del *Plan* de la *Marca España*, centrando nuestra atención en su *Objetivo 3*.

Al estudiar el rol principal del *apéndice cultural*, observamos que el *Proyecto* de la *Marca España* contiene una serie de principios de actuación generales pendientes de concreción. Vemos como un acierto que el *grueso* de esa concreción se determine por el Ministerio que tiene el conocimiento técnico —a pesar de que sería muy deseable recuperar la figura del *Ministerio de Cultura*—.

<sup>167</sup> Referenciado por **Marco (2013)** en *Cultura y Relaciones Internacionales: La imagen de un país en la era global*. Páginas 7 y 8.

<sup>168</sup> Manifestaciones recogidas en el artículo *Marca España, el «buque insignia» de Margallo* publicado en el diario ABC 09/05/2013.

<sup>169</sup> En *Escuela Diplomática (2012)*, *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, número 18. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría General Técnica. Apartado 1.4. *Diplomacia pública, un proyecto integral*, página 54.



Haciendo una lectura precisa de dicho plan sectorial, concretamente de sus **Objetivos 1, 4 y 5** vemos que en el **primero de los objetivos citados (Objetivo 1)** se apunta hacia una política de Estado que garantice el derecho de acceso a la cultura y contribuya a vertebrar la ciudadanía y favorecer la cohesión social.

En el **segundo de los objetivos indicados (Objetivo 4)**, se mantiene el incentivo de la participación y protagonismo de la sociedad civil y del fomento de la cultura que se genera a modo de conseguir la efectividad de la que se hablaba anteriormente y de la incidencia del progreso cultural en el país como mejora sustancial. Se promueve un enfoque *activo* de la actividad de los museos, mediante la creación de programación cultural y se mejoran sustancialmente aspectos económicos relativos al *grueso* de las industrias culturales de nuestro país (artes visuales, artes escénicas, música y cine).

Finalmente, en el **tercero de los objetivos mencionados (Objetivo 5)**, se hace una referencia más que necesaria al marco normativo y a la *Propiedad Intelectual*, a fin de ofrecer una protección más acorde al momento en que vivimos.

Antes de abordar propiamente el estudio del **Objetivo 3**, debemos hacer una pequeña reflexión en relación al **Objetivo 4**. Es importante ver que, según lo expuesto, únicamente se resolverían en un medio o largo plazo los problemas relativos al acceso al crédito/financiación a que apuntábamos anteriormente. En un segundo paso, también quedaría resuelto en cierto modo el problema relativo al acceso al mercado internacional, precisamente por gozar de fuentes de financiación o subvenciones. No obstante, no se atacaría a los males connaturales de la empresa exportadora española: la necesidad del cambio de modelo empresarial; la necesidad de una capacidad gerencial más dinámica y adecuada; el problema relativo a los recursos humanos; la capacidad comercial de las empresas españolas o su incapacidad —manifiesta, en muchos casos— de generar una cartera estable de clientes. No se determina, de forma expresa, quién debería llevar a cabo estas actividades de corrección, seguimiento de las reformas y monitorización de su evolución.

En efecto, como decíamos anteriormente, constituye una medida acertada abordar la situación de la *Propiedad Intelectual* en este ámbito y asegurar aún más la situación o el marco jurídico del ámbito cultural. Deben buscarse pues, en el ámbito de la *Propiedad Intelectual*, medidas actuales que ayuden a acotar problemas y a afianzar situaciones de *seguridad jurídica* que puedan repercutir positivamente en la confianza de que pudiere ser depositario el país. En ese sentido, sería conveniente ver las eventuales sinergias con los otros Ministerios afectados a fin de ofrecer una respuesta unívoca, en sintonía con lo propugnado por la *Marca España*.

Después de hacer esa breve sinopsis de aspectos que consideramos importantes para el objeto de estudio de la presente investigación, realizaremos un

análisis concreto del **Objetivo 3**, que se ha reproducido de forma extensa anteriormente, afinando en algunos casos el propósito que perseguían los proyectos concretos que conformaban cada uno de los 14 puntos que lo componen.

En lo que se refiere a la **primera estrategia** del mismo, a efectos de mejorar las estructuras generales de coordinación para una internacionalización *efectiva* de las *industrias culturales*, cabe decir que el gran dilema es cómo tomar parte activa en dichas industrias. Entendemos que el agente más adecuado para ello es el *ICEX* que acompaña la promoción específica de productos. Ello nos lleva a la siguiente pregunta: ¿es necesaria la creación de un *ente* dentro de la estructura del propio *ICEX* para tal menester? La sintonía económica no acompaña, en un contexto de recortes y austeridad en la Administración, si bien debiera ser una acción que se llevase a cabo por su incidencia positiva a largo plazo. Sería muy necesario, además, por la necesidad de monitorización constante que requieren las empresas que forman parte de este sector, cosa que precisaría de ser completada mediante la adopción de una línea estratégica diferenciada dentro del propio *ICEX*, focalizando de forma expresa cada subsector de dichas industrias, todo ello por causa de su propia *especificidad*, en el sentido de que —si aplicando criterios empresariales generales al sector no se ha conseguido logros evidentes en términos relativos respecto de otros sectores<sup>170</sup>— quizás se genere un mayor valor añadido si buscamos la especialización que tanto persiguen.

Por otro lado, hemos de hacer mención de que la coordinación de empresas y entidades sin fines de lucro que integran el sector cultural se antoja complicado; no existe una dinámica previa de trabajo que asegure que están *cómodas* en la órbita de la *red-paraguas* del Estado y habrá que ver hasta qué punto el Estado les cede la información que necesitan sin llegar a instrumentalizarlas.

En lo que a la **estrategia 1** sobre promoción del turismo cultural y de estudios se refiere, debemos hacer dos manifestaciones concretas: señalar el acierto de focalizar esfuerzos en coordinar la acción de las Comunidades Autónomas al estilo de lo que pretendía hacer el *PACE* a través de la *CARUE*, involucrándolas en el proyecto de la *Marca España* y, por otro lado, el hecho de hacer la apuesta de convertir en activo un subsector que, hasta ahora, no se había explotado debidamente. Además de potenciar y sacar provecho de otro de los activos que, junto con la lengua, *funcionan* solos o pueden funcionar automáticamente en caso de ausencia de políticas culturales concretas: el patrimonio histórico de España.

Es esencial, por otro lado, llevar a cabo lo que se propugna en la **estrategia 3** de transmitir una imagen de marca cultural contemporánea. Es también absolutamente centrado a nuestro parecer el enfoque se da en la misma estrategia, en el sentido de que mediante el refuerzo de los mecanismos de coordinación institu-

<sup>170</sup> Que esto es algo que, insistimos, no tiene nada que ver con su importancia o pujanza dentro de las cuentas nacionales, ya que se reconoce la importancia del sector de las *industrias culturales y creativas (ICC)*, sus beneficios son objetivos y no cabe discusión alguna al respecto.

cional, parece que se está implementando la puesta en funcionamiento de una red estatal en el exterior que haga de paraguas para involucrar al sector privado, que se beneficiaría de esa estructura y es, en el ejercicio de esas sinergias, en dónde va a redundar el verdadero éxito del plan. Para acabar con esta **tercera estrategia**, se hace menester reforzar mediante la adopción de más recursos del refuerzo que se pretende por parte de las universidades en cuanto a los programas que llevan a cabo de difusión de la cultura y lengua española, a fin de proyectar más aún la imagen de *excelencia* que posee España en relación a los demás países hispanohablantes.

Hablaremos también de forma conjunta sobre las **estrategias 4 y 5**, que ponen de manifiesto la necesidad del aprovechamiento de los foros internacionales de carácter multilateral para hacer llegar nuestro mensaje a un público mayor. Cabe añadir, sobre todo respecto de lo que pretende la **estrategia número 5**, que la cooperación entre las distintas administraciones generará un *capital humano* que —debidamente gestionado— va a redundar, una vez más en el beneficio del país.

En la **estrategia 6**, muy en sintonía de lo que se ha comentado en relación a la **estrategia 2**, se pone el acento en dotar de un papel activo y de optimización de los recursos que suponen los museos y archivos españoles, que también tienen su incidencia en el sector de las **industrias culturales y creativas (ICC)**.

Tal y como alertamos en términos de percepción exterior en lo relativo al pasado imperialista español, es importante que se tenga especial cuidado a la hora de implementar lo que se propone en la **estrategia 8**, puesto que se trata de algo muy sensible que merecerá un trato detenido y cuidadoso, más allá de tomar medidas acertadas en lo económico o no. Se trata, en definitiva, de realizar un *approach* integrador, inclusivo, comprensivo —a pesar de las diferencias— y no excluyente en el que los países que comparten pasado —más o menos *accidentado* con nosotros— puedan sentirse cómodas y desarrollar su papel en beneficio de todos.

Se observa que, a partir de la **estrategia 10**, el plan se centra de forma exclusiva y facilitando estrategias concretas en los diferentes subsectores de las denominadas **industrias culturales y creativas (ICC)** a fin de *reforzarlas*, atendiendo a los *males* que las adolecen.

Merece mención expresa la **estrategia 15**, dedicada al **cine**, tratando de reforzar el papel preeminente del cine español. Aquí se advierte una incongruencia con el proyecto de *Marca España*: ¿cómo superamos la interferencia que supone dar un papel *protagonista* a un cine que, en primer lugar, está dentro de un sector dominado por la cultura *mainstream* estadounidense y que, a la par, es un tipo de cine claramente deficitario e incapaz de competir en ligas mayores? Sí que tiene su público, pero si se quiere ver con ojos artísticos, salvo excepciones contadas, el cine español puede redimirse únicamente siendo contracultural, siendo un ele-

mento de culto con la especificidad de lo *español*, aunque ello supone contravenir el espíritu *competitivo* de la *Marca España*. Si bien, aunque sea únicamente porque es una de los pocos *productos culturales* que nos quedan en España, merece ser preservado<sup>171</sup>.

La **estrategia 14** incide en un punto esencial para la *supervivencia* de las culturas emanadas por parte de las pequeñas y medianas potencias, así como para su propia eficiencia: la *tabla de Carnéades* de países que cuentan con un tejido empresarial exiguo o, por los motivos que sea, son incapaces de internacionalizarse. La única opción de conseguir un beneficio recíproco es la de construir *ententes* con empresas locales; es la mejor forma de diversificar el riesgo, de evitar las fronteras propias de la empresa que llega sola, de asentarse y conocer el mercado y, sobre todo, de dejar la puerta abierta a futuros procesos de internacionalización empresarial que, dicho de paso sea, no vienen nada mal a un país como España, que debe vender fuera un *producto* para el que aquí no tiene demanda.

El segundo de los proyectos que componen la **estrategia 14** es, en cualquier caso, un *dulce envenenado*; uno puede concertar tratados internacionales sobre la materia, crear un marco de actuación presuntamente *estable*, pero *asalta* nuevamente la *Propiedad Intelectual*.

Es entonces cuando hemos de preguntarnos: *¿a quién me dirijo?* Si se trata de países en los que domine una tradición jurídica similar a la nuestra, a pesar de las especificidades de cada ordenamiento jurídico, este asunto es más sencillo, puesto que se comparte un enfoque más *moralista* de la materia. Por el contrario, si nuestra acción se dirige hacia países de tradición jurídica anglosajona, podemos encontrarnos que nuestro enfoque *moralista* choca con el más proclive a la *explotación económica* de la obra que se trate, siendo necesario un ejercicio de abstracción e *ingeniería jurídica* importante puesto que no hay un acuerdo unánime ni un campo de juego neutral, ni siquiera en el seno de la *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)*<sup>172</sup>.

Finalmente, en lo relativo al apartado del **desarrollo** de los distintos proyectos, se establece literalmente “*una fase de seguimiento y evaluación periódicos sobre los resultados de la gestión que se van alcanzando por los diferentes Centros que integran la organización*”; un proceso de monitorización y evaluación

<sup>171</sup> Incidiendo en el hecho de que la industria del sector cultural dominante en España es extranjera. En el caso de la música grabada es francesa, japonesa y americana. Y aunque la filosofía de algunos sellos, como lo era la del sello *EMI-Odeon* en España a la hora de fomentar y preservar la esencia del *folklore* español, hoy en día no se puede decir que se preserve una línea pura de ningún tipo para ningún *producto cultural*, puesto que todo —de una forma u otra— ha sido *afectado* por algo más. Si se nos apura, incluso el cine español está afectado por el *modo de hacer* estadounidense y del *mainstream*. *¿Qué es cultura, dices mientras clavas tu industria en el alma de mi país? Cultura es, simplemente, mainstream.*

<sup>172</sup> Organización Internacional que nace en **1967** y que se convierte en agencia de la *Organización de las Naciones Unidas* en **1974**. Si bien, la necesidad de protección internacional de la *Propiedad Intelectual* se hizo patente en **1873**, con ocasión de la *Exposición Internacional de Invenciones de Viena*.

de resultados a corto plazo que facilitará un pequeño margen de maniobra a la hora de abordar las distintas problemáticas que se susciten durante su ejecución; no sólo permitirá acceder a objetivos concretos y asequibles, huyendo de la vaguedad, sino que también permitirá una evaluación de la propia diplomacia pública española.

Por otra parte, es importante que el *think-thank* **Real Instituto Elcano** ha puesto en marcha el **Observatorio de la Marca España (OME)** con el objetivo de hacer un seguimiento exhaustivo y sistemático de la imagen del país en el exterior y de ofrecer estrategias al gobierno para mejorarla. El **Observatorio de la Marca España (OME)** trabajará en colaboración con el **Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)**, la **Oficina de Información Diplomática (OID)** y el **Reputation Institute**, proveerá al **Alto Comisionado de la Marca España** de las herramientas necesarias para reforzar la imagen del país en el exterior después de realizar estudios e investigaciones. La creación de este observatorio independiente de carácter fijo es un indicio positivo en lo que a compromiso con *Marca España* por parte del poder político se refiere. Dirigido por **Javier Noya**, se trata de un órgano de carácter técnico y los resultados de su investigación pueden ser de gran utilidad y una buena *auditoría externa del proyecto*.

Para resituarnos en términos de análisis, podemos acudir las palabras del **gurú británico Wally Olins** en *Making a National Brand* (2005)<sup>173</sup>, a la hora de reflexionar en relación a todo lo dicho anteriormente y a lo que nos ha traído hasta aquí. **Olins (2005)** manifiesta que: “[...] *national branding programmes need to be managed between the public and private sectors through small, dedicated and highly coordinated groups that take a long-term view. It is essential to remember that the national/domestic audience has to understand and support the programme, and that means engaging and getting support from the media. There has to be a will on the part of significant organizations representing specific segments to take part in the programme*”. Estos elementos se dan, en su conjunto, mayoritariamente en el caso de la *Marca España*. Si bien, después de realizar las sumas de *Marca España* y del *Plan Estratégico General 2012-2015*, es necesario hacer una (pen)última reflexión sobre tres aspectos básicos que —en nuestra modesta opinión— habría que revisar:

a) El convencimiento o apoyo popular de la ciudadanía española en relación a algo que no se acaba de entender, en un contexto de crisis y de tanta necesidad, y que corre riesgo de ser *etiquetado* como campaña política, pues el seguimiento que se hace de la actividad de la *Marca España* por parte de los medios de comunicación. Efectivamente, el *Ejecutivo*, la *Casa Real* y distintas personalidades como *embajadores honorarios de la Marca* están volcadas en el asunto, pero resulta algo peligroso puesto que lo que se retransmite por los medios de comu-

<sup>173</sup> Capítulo 9, en la *Part III. Improving practice* de la obra de **Melissen (2005)**. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*.

nicación es lo relativo a viajes de índole político, desdibujando todo el trabajo que hay detrás y que los focos no siempre objetivan. Ello puede provocar que la imagen que quede en el corolario popular sea únicamente la *promoción política* y que la sociedad civil, en consecuencia, ni comprenda el proyecto ni se sienta implicada o haga un ejercicio de trabajo en las redes, hecho que puede resultar crucial si —a pesar de *plantar*— el terreno es árido y no se cultiva, sobre todo en un contexto en el que van surgiendo día a día nuevos estereotipos. Es necesario, pues, proyectar una imagen más cercana, dar más relevancia a los *embajadores* y hacer que el *engranaje* de la sociedad civil funcione.

b) En relación a las empresas privadas, sería oportuno realizar dos matizaciones. Que se pueda percibir que la actividad de las empresas internacionalizadas genere un *retorno* en la *Marca España*, genere *Marca España* y contribuya a ella de algún modo concreto; que las empresas que perciben subvenciones, ayuden a otras empresas más pequeñas a internacionalizarse, fomentando el *capital humano*. Y, dos, que las empresas españolas superen el miedo escénico de ser asociadas a una *mala cosa*, asuman su condición sin querer desvirtuar su origen y debilitar así el *Made in Spain* (por ejemplo, *Massimo Dutti* del grupo Inditex).

c) Olvidar los complejos y asumir la propia identidad evitando viejos recelos, especialmente en Latinoamérica. Asumir la propia identidad y querer hacerse garante de la *explotación* del español como *nuestro petróleo*<sup>174</sup> puede desperezar el viejo fantasma de una *tercera ola de conquistas* españolas<sup>175</sup>, más cuando la lengua es un bien accesible por todos. Es correcto hablar del valor económico de la lengua, pero dicha manifestación debería ser reformulada para evitar tensiones innecesarias. Sería más inteligente valerse de la posición de *prestigio* de la cultura española que se tiene y coexplotar el modelo con los demás países hispanohablantes.

La *crítica* que podría hacerse a esta *máquina* de la diplomacia pública española —a falta de resultados concretos o tangibles, al menos no hasta un medio o largo plazo— puede redundar en que el modelo de la *Marca España* no parece *a priori* el medio más idóneo de vehicular una política cultural, todo ello a pesar de que el *Plan Estratégico General 2012-2015* parece encajar en el *engranaje* y complementar a la *generalista* —culturalmente hablando— *Marca España*. En cualquier caso, habría que medir los términos a los que obedecen sus *políticas culturales* y disociarlas de la *ameba* que constituye la *diplomacia económica* para la *diplomacia cultural*, a la que termina por eclipsar. Es ésta una tarea com-

<sup>174</sup> Término utilizado en el *II Congreso Internacional de la Lengua de Valladolid* en 2002, estrechamente ligado al de *potencia*.

<sup>175</sup> La denominada *segunda ola* o *Nueva Conquista Española* no fue bien percibida por los distintos pueblos (Argentina, Bolivia y Chile), puesto que muchas de las privatizaciones de las empresas estatales (en los campos de las telecomunicaciones, las eléctricas, las petroleras, las aerolíneas y la banca) se llevaron a cabo mediante *decretazos* por parte de los gobiernos, sin tomar en cuenta ni la opinión de los distintos parlamentos ni mucho menos la de sus respectivas sociedades civiles.

plicada por cuanto no sabemos ya qué se entiende o deja de entender cuando decimos *cultura* o, mejor dicho, si cuando decimos *cultura* queremos decir *rédito económico*, *ventaja competitiva* o *mayores ingresos*... ¿Es compatible todo eso? Lo que es seguro es que la *cultura* genera, además de dinero, un *acervo* que ha permitido el avance y transformación brutales de la sociedad y que no sólo sirve para eso, sino que también funciona cuando los medios tradicionales —asociados a la fuerza o al *poder*— no responden. Es curioso que, de algún modo, en este acto podamos dotar a la cultura de un nuevo significado *poder*, pero *poder a secas*, ni *suave* ni *blando* ni *complementario* a nada. Si se quiere, *poder en bruto*, *incontrolado*, *incontenible*, *dinámico*, *mutable* y *permeable*. La cultura es, en definitivas cuentas, como un aceite que lo impregna y lo modifica todo a su paso.

Por otra parte, fuera ya del *yugo de la vis atractiva de la cultura*, las **industrias culturales y creativas (ICC)** tienen ciertas especificidades en relación al resto de sectores industriales del sector productivo y su rendimiento no puede valorarse de forma genérica —mediante los métodos tradicionales, aún cuando se inventen varemos—<sup>176</sup> como parece indicar el enfoque generalista de la *Marca España*; esperar lo mismo —únicamente *beneficios en los balances*— de estas industrias puede implicar un rotundo fracaso, porque pueden generar —o no— *beneficios*. Y, lo más importante: el enfoque a la diplomacia económica en el que está claramente basada la *Marca España* deja atrás factores como la creatividad si es que éstas no son *rentables* económicamente hablando. Parece, pues, que *el apéndice cultural* rebose de alguna manera del *recipiente-contenedor* denominado *Marca España*.

Otro aspecto que puede ser objeto de **crítica** es el ya referido, precisamente, a la internacionalización de las **industrias culturales y creativas (ICC)**: nada se especifica en relación a las medidas que se van a implementar en el seno de la *Marca España* a fin de posibilitar ese cambio de *mentalidad* en cuanto a los modelos de gestión empresarial, que exigen cambios bruscos para los que, quizás, las empresas españolas no estén preparadas aún.

Tampoco observamos *a priori* qué entiende la *Marca España* por cultura más allá de la lengua y el patrimonio, para el caso de que el *Plan Estratégico General 2012-2015* *perciera*. Lo segundo se mantiene intacto a través de los años y sólo depende de la capacidad de pensar en *cómo utilizar esa piedra*<sup>177</sup> para que deje de ser una *piedra* y se convierta en *valor* y, lo primero, podemos perderlo poniéndonos enfrente a *países hermanos* con *viejos recelos*. Parece que dentro de *Marca España* o del *Plan Estratégico General 2012-2015* no hay un interés en entrar a definir el término *cultura*, de modo que tampoco se hace mención alguna sobre los temas a los que afecta tangencialmente esta materia y cómo se

<sup>176</sup> ¿Cómo transformamos esos resultados que no se pueden comparar con los resultados *comunes* de los demás sectores?

<sup>177</sup> En el sentido de monumento histórico.

podrían sincronizar esfuerzos y aprovechar determinadas sinergias en provecho de la propia *imagen marca-país (IMP)*, suponemos que con la finalidad de dejar un margen de maniobra amplio que no pille los dedos de nadie y en el que todos nos sintamos cómodos; de dejar la posibilidad abierta de la evolución de los conceptos y de sus significados, antes que provocar una *petrificación de la cultura*.

No obstante, hay motivos para la alegría: además de los factores positivos reseñados en el análisis del *Plan Estratégico General 2012-2015*, consideramos muy acertado el enfoque expreso de *Marca España* de dar protagonismo a la sociedad civil mediante el fomento y el uso de las redes sociales, siendo que sería necesario que la *actividad* desarrollada en los mismos fuera de *doble vía* y que el gobierno evitara a toda costa que el *diálogo* embarrancara. Sería oportuno que meditar qué se le está contando a esa sociedad civil, qué se espera de ellos y qué es lo que realmente se puede esperar de dicha *alianza*. Todo ello reincide en una pregunta de difícil respuesta: ¿hasta qué punto el gobierno está cediendo parte de su *poder* o se está *desnaturalizando* para atraer a este sector? Y, en su caso, si se trata —respecto actuaciones en materia cultural— de objetivos asequibles o de generalidades que no conllevan objetivo a alcanzar alguno. Todo parece indicar que, si bien la *Marca España* apuesta por generalidades de difícil consecución, el *Plan Estratégico General 2012-2015* hace las veces de balanza e intenta asegurarse *cuatro garbanzos*<sup>178</sup>.

Dice un refrán: *Dale tiempo al tiempo y el tiempo te enseñará muchas cosas*. Pero quizás sería más recomendable que, en cuestiones de diplomacia pública, se aplicara este otro: *Dale lo suyo al tiempo, pero sin perder el tiempo*. Y, sinceramente, creemos que con el tratamiento que se da al *apéndice cultural* dentro de la *Marca España* se están desaprovechando muchas oportunidades de cimentar una diplomacia cultural de fuertes raíces.

<sup>178</sup> Eso sí, a veces en un tono de *autopercepción* demasiado optimista.





## 7. CONCLUSIONES

A modo de **conclusión**, podemos realizar una serie de **reflexiones** en relación al *camino* recorrido a lo largo del presente trabajo.

En cualquier caso, **antes de hablar del concepto de diplomacia cultural debemos aclarar el marco conceptual en vista de lo investigado**, debiendo partir, en primer lugar, de la premisa de que **el propio concepto de cultura es un concepto *ambivalente y dinámico***, un concepto que cobra un especial protagonismo económico cuando se incardina en las *coordenadas* de la diplomacia pública. Es innegable que **la cultura ocupa un papel central en el ámbito de las Relaciones Internacionales y que supone un ejercicio concreto del *poder***.

Ya en relación al **concepto de diplomacia cultural y a su incidencia práctica en el modelo español**, diremos que es un **concepto dinámico** y que evoluciona a lo largo del tiempo<sup>179</sup>. La diplomacia cultural destaca dentro del paraguas de la diplomacia pública, que —comparada con la diplomacia tradicional— es de incidencia indirecta, si bien persigue idénticos fines.

En la actualidad, con la superación de las *coordenadas del eje espacio-temporal* como consecuencia del fenómeno de la *Globalización*, la diplomacia cultural tradicional (*cultural diplomacy*) ha perdido su razón de ser: la superación de las *fronteras* tradicionales y demás *barreras* es un hecho objetivo en relación al mundo de las comunicaciones en la presente *Era Digital*.

En cualquier caso, tenemos claro que el concepto clásico o tradicional de diplomacia cultural es una idea *ajena* a la realidad española, que no se adecua a las circunstancias endémicas de España y que no ha sido un *vehículo* del todo acertado a fin de proyectar un *mensaje* claro desde nuestro país, aún cuando en

<sup>179</sup> Se inició como algo *informal* y tiene sus primeras manifestaciones a **finales del siglo XIX** con la *Alliance Française*, pero se exportó a otros países a raíz de la *confección estadounidense*, llegándose a implantar con resultados desiguales.

el pasado hubiera motivos para creer que ésta sería efectiva. La *adopción* de esta *cultural diplomacy* estadounidense se explica a raíz de lo acontecido en el **Desastre de 1898** y de sus consecuencias; de la desaparición de España en términos de importancia en el *tablero de ajedrez* de las RR.II. y del *advenimiento* de un **nuevo orden internacional**, con una *joven potencia* pujante. Será a partir de la pérdida de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam cuando España comience a fijarse en el *elemento cultural* como *recurso* o *arma* en el contexto de sus relaciones internacionales.

Posteriormente, bajo la *influencia magnética* originada por el nuevo orden internacional, y la *decantación* de España hacia el **modelo occidental** a raíz de los *Acuerdos Hispano-americanos en la década de los años 50 del siglo pasado*, acomoda como propio el concepto americano de la *cultural diplomacy* en una realidad que es —en nuestra modesta opinión— demasiado vívida para encajar en él.

Sin embargo, y a pesar de lo antedicho, España ha venido desarrollando hasta la fecha una diplomacia cultural en la que pesaba, en cierto modo, el *factor miedo*; a **principios del siglo XX** se dan intercambios más o menos constantes con *Hispanoamérica*, ámbito geográfico en el que buscaba encontrar su *glacis de poder natural*.

A partir de la **segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado**, con la entrada de España en la *UE* en 1986 y el logro de un *standard cultural europeo* por parte de nuestro país, España comenzará a conformar una *galaxia* de agentes claramente diferenciados y con distintos objetivos, inspirándose en el sistema de *networking británico* (apuntando tímidamente a la construcción de un *panel* de diplomacia pública), tratando de aplicar —a la vez— el *alma* de la política cultural francesa.

Vemos que trata entonces de *reposicionarse para entenderse*. El horizonte abierto por las *Comunidades Autónomas* supone, asimismo, una cuestión difícil de abordar y que ha incidido de forma directa en la forma de *escuchar* las distintas *sensibilidades* del país, de conocerse España a sí misma y de que las *Comunidades Autónomas* proyecten su *voz* en el exterior sin llevar a *distorsiones*. España alcanza la *pubertad* pero, para entonces, cualquier escenario conocido hasta la fecha es *pasado*, como pasados son los *esquemas tradicionales* de diplomacia cultural<sup>180</sup>, superados al igual que en la *Mundialización* fueron superadas las *coordinadas espacio-temporales* con el advenimiento del **mundo digital**.

En cualquier caso, somos conscientes de que existe una **superación en proceso de ese concepto original**, pero desconocemos hacia dónde nos lleva la *barca* de la evolución, pero esa evolución debería tener en cuenta las *particularidades* de España, para lo que —idealmente— **sería necesario acuñar un nuevo con-**

<sup>180</sup> Junto a sus propias especificidades, todo suma.

**cepto** —esta vez sí— **de diplomacia cultural propiamente español, coherente y consecuente con sus particularidades.** Creemos, por lo tanto, que **la única manera posible de hacerlo es mediante el abandono del concepto de cultural diplomacy** —de marcado ADN estadounidense, al menos en su formulación—, **su refundación y el abono a la aproximación de la diplomacia cultural a posturas más propias de las relaciones culturales:** naturales, no mediatizadas de *aprovechamiento* recíproco; ése tipo de relaciones que subrayan la **necesidad de un intercambio lato sensu** entre Estados y otros sujetos, relaciones que responden a la **necesidad prioritaria de entendimiento** en un mundo *descontrolado* en el que —al igual que los avances— las catástrofes se magnifican del mismo modo que se amplifica el sonido en una caja de resonancia.

Basándonos en nuestras propias *circunstancias*, en las que los elementos preponderantes son la lengua y el patrimonio histórico-cultural, creemos que, dentro de esta *evolución* lógica y natural o fundacional del concepto español de diplomacia cultural debería **darse preeminencia al elemento cultural**, que es aquello en lo que somos *fuertes*, más que en términos de un mejor *aprovechamiento económico* o de *competitividad*. De esta manera, creemos que podría así superarse —y abandonar de forma definitiva— el matiz relativo al *sometimiento* que evoca el *soft power* y los *egoísmos* propios derivados indistintamente tanto de los intereses nacionales como de los intereses políticos. Dicho *interés* debe verse, en cualquier caso, diluido en el plano práctico. Y lo hace —de algún modo— con la **emergencia de otros actores**, actores tales como las distintas ONGs y la sociedad civil.

No debemos olvidar que la **utilización política** —o mejor dicho, la **instrumentalización**— **del elemento cultural** está subvirtiendo al *poder de las personas*, a la sociedad, a la emergencia de un mundo multipolar en el que Estados Unidos ya no está solo, ya no es el *hegemón protagonista* en el control del *timón* de la Humanidad.

Es necesario que **esta nueva diplomacia cultural constituya un verdadero compromiso de futuro**, aún cuando en este mundo resulte complicado hablar de *futuribles*, más en estos momentos tan duros de *incertidumbre*. Para ello, en cualquier caso, esta nueva diplomacia cultural **deberá superar el magnetismo atrayente derivado del elemento de la influencia ejercida sobre otros** que tanto preocupa en las primeras nociones del concepto de la *cultural diplomacy*.

En segundo lugar, **qué creemos que debe de (o dejar de) ser la diplomacia cultural.** Consideramos que, a raíz de lo explicado anteriormente, **la diplomacia cultural deberá convertirse en un elemento que deje de ser percibido en clave de lucha longitudinal de sombras**, lucha en la que *gane* aquél que mejor y más lejos se *proyecte*; la *belleza* de la música no va a ser mayor porque mayor sea su eco en la *caja de resonancia* de la que hablábamos anteriormente. Estamos convencidos de que si *abrimos* en un **sentido más amplio el concepto de**

**cultura** y somos capaces de crear *sinergias* alejadas del *interés egoísta*, el *resultado* puede redundar en forma de **beneficio**, en una evolución y **enriquecimiento de la sociedad en términos generales, esto es, para todos**. Ya no tiene sentido tratar de *influir sobre*; se trata ya de un concepto superado: de lo que se trata ahora —y que es justamente lo que nos hace más *grandes*— es *compartir con*.

En tercer lugar, constatamos que la **diplomacia cultural ha iniciado una senda de regreso a sus orígenes o inicios**, con un alcance y consecuencias aún insospechados. Y aunque, en cualquier caso, los *antiguos esquemas* de poder propios del ámbito de las RR.II. se *reproduzcan* de nuevo, **vivimos en un mundo multipolar e interdependiente**, muy diferente del que *auspició* el nacimiento de la *cultural diplomacy* en el siglo XX, en el cual han cobrado relevancia distintas **potencias emergentes**, alejadas de las *tradicionales*, así como una serie de **actores no estatales con incidencia práctica en el ámbito de la diplomacia cultural**. Más aún cuando el *poder* de los gobiernos parece que se ha *difuminado* y convertido en un *poder económico*, del que no ostenta el monopolio. Y es que, en cierto modo, **el futuro de la diplomacia cultural puede estar en manos de estos nuevos actores llamados a participar de este esquema tradicional**. Pero, como decíamos, este esquema está ya *superado* por las propias circunstancias actuales.

Es a través de la cultura, a través de la diplomacia cultural, mediante lo que **España debe hacerse visible y proyectarse** y en lo que cualquier *esfuerzo* que se lleve a cabo en el ámbito español debe incidir, bien sea mediante **nuevas políticas culturales**, bien sea mediante **una revisión pausada y equilibrada de los mecanismos made in Spain** de diplomacia cultural.

Vamos hacia **otro tipo de diplomacia** y lo que en cualquier caso debemos tener claro es que **cultura se paga con cultura**, que es algo llamado a ser nuestro mejor *éxito* y que la *calidad* de la misma va a ser independiente del factor *cantidad*. Deberíamos percibir a la **diplomacia cultural como un medio de enriquecimiento del país, de las personas que lo forman**, en un sentido más próximo al concepto filosófico de riqueza, más que verlo asociado a una manera de *interpretar nuestra propia alma* y el lugar que *ocupamos* en el exterior, con independencia de que fuese para *venderse* o para *justificarse*, tal y como apuntábamos ya anteriormente. A este respecto, la **cuestión de la imagen** debe importar a la hora de **determinar lo que España es y puede ofrecer**, librándose de los *lastres* que se le han *adjudicado* durante siglos: debe poder **cargar de valor positivo los estereotipos**. Debe poder **asumir su madurez** después del *recorrido* hecho hacia la democracia y debe, asimismo, **alcanzar una suerte de cohesión nacional**, como recomienda el **Marqués de Tamarón**<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> Uno de los **tres fines** más inmediatos y concretos de nuestra política exterior, junto con los de  *cambiar la imagen de España y obtener los beneficios económicos que se derivan de una buena política exterior cultural*, respectivamente. **Escuela Diplomática (2012). Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España. Apartado 3.1. La acción cultural exterior de España.** Página 175.

En cuarto lugar, resulta absolutamente necesaria una **política cultural viable y coherente con lo que somos y con los recursos de que disponemos**, algo que se presume como un **método válido** a fin de tratar de encauzar la *diplomacia cultural española*<sup>182</sup>, con la ayuda de una buena planificación estratégica *a modo de esqueleto*, que facilite —en esos términos de la ya citada **coherencia**— todos estos pasos y que, dentro de este *modelo difuso*, **coordine** la acción los diferentes *agentes* existentes. Ésta es la **única forma** que —a nuestro juicio— posibilitaría **que los distintos agentes** dejaran de *virar* sobre una serie de objetivos dispersos y **orbitasen sobre el eje de objetivos más cercanos y alcanzables**, evitando ver su acción *diluida* dentro del *espectro* de una política exterior *indecisa* a *efectos culturales*.

En el relato de la **evolución de la diplomacia cultural española** no será, sin embargo, hasta finales de la **primera década del siglo XXI** cuando ha empezado a pensarse en *alineando la percepción con la realidad*. En cualquier caso, este último extremo es algo que no ha estado exento de interferencias por parte de la *expansión y consolidación* de algunos agentes, el *desgaste* de otros y la *asunción* de la *capitanía* española en lo relativo a su papel de primer donante mundial en *Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*.

Si bien, **en términos de políticas culturales**, podemos señalar **dos momentos clave** a tal respecto: a través del *malogrado PACE*, primero y, en un momento más próximo al actual en el tiempo, a través de la *maquinaria* del proyecto *Marca España*. Dicho proyecto concibe la **diplomacia pública como un elemento transversal**. Quizás, **para el alumno**, un elemento un tanto *polarizado* y escorado en términos de diplomacia económica<sup>183</sup>; posiblemente, para el mismo, un esfuerzo demasiado *generalista* en conexión con lo *específico y concreto* de la diplomacia cultural española. Lo cierto es que **sus engranajes parecen encajar** con el *plan sectorial* llamado *Plan Estratégico General 2012-2015 de la Secretaría de Estado de Cultura*.

Es complicado e igualmente peligroso, en cualquier caso, tratar predecir si el proyecto *Marca España*<sup>184</sup> está *desdibujando* el concepto de diplomacia cultural española puesto que carecemos de elementos de juicio a tal efecto o bien está creando una *diplomacia cultural de nuevo cuño* de la que aún desconocemos el peso concreto de *lo cultural*, sin caer en los prejuicios de los que debemos alejarnos.

<sup>182</sup> A pesar de que la mezcla de **política y cultura** pueda ser vista como una mezcla inmiscible de *agua y aceite*, mezclarlas en este momento tan crítico resulta indispensable si somos capaces de pensar en ello con una amplitud mayor de miras.

<sup>183</sup> Si se sostiene que no son lo mismo, es algo peligroso porque sí tienen una misma *raíz*.

<sup>184</sup> Un modelo que, además, está siendo *monitorizado* por un *órgano externo* (un observatorio independiente) que llevará a cabo sus propias auditorías en relación a *Marca España*.

En lo relativo a los **agentes y su actividad**, nos reafirmamos, por lo tanto, en el argumento de que **es preferible que exista una pluralidad de agentes de diplomacia cultural altamente flexibles**. Es mejor que se de un escenario alternativo en el que exista un único *macro agente* que concentre la acción concreta en diplomacia cultural española, en la línea de lo ya apuntado por **Sobredo (2013)** en su reflexión correspondiente, puesto que —a nuestro juicio, en caso de darse— podría llevar aparejada como consecuencia una **deficiencia estructural importante** en el marco de la diplomacia cultural española. Hemos de reincidir sobre la **necesidad** de que esta **pluralidad de agentes** sean **instrumentos abiertos** y que permitan el acomodo en los mismos a las personas para propiciar una mayor implicación.

En quinto lugar, consideramos que **España debe buscar**, además, una **diplomacia cultural con efectos interculturales**; una diplomacia cultural que no llegue únicamente a un público extranjero, sino que también se deriven de la misma beneficios **para la propia sociedad española** a modo de *efecto boomerang*, para que ésta también tenga acceso efectivo a la cultura española, de la que debe ser su *primera consumidora* natural.

En sexto lugar, cabe destacar que las **industrias culturales y creativas (ICC) nos sitúan de algún modo en el mapa**, por lo que tenemos que evitar *ofrecer* un todo '*homogéneo*' parecido a lo que ofertan los demás **a través las bases de la formación de su personal y de la gestión adecuada a los bienes y servicios que este tipo de industrias ofertan**. Es necesario, asimismo, hacer que el *engranaje* empresarial empiece a funcionar, aún a cuenta de lo impredecible de sus resultados. Si se quiere dar un elemento *diferenciador, competitivo*, se habrá de **tener muy presente contra quién se compete y en qué circunstancias se compete y optimizar así los recursos** disponibles.

Es preocupante a la par que peligroso, en cualquier caso, que las decisiones en el ámbito de la diplomacia cultural se tomen teniendo en cuenta valoraciones en esos términos sin ninguna otra consideración; el hecho de que se pueda llegar a *discriminar* una idea que a largo plazo porque pueda funcionar o no según estrictos criterios *económicos* de competitividad, efectividad o maximización de resultados, es algo que puede resultar crucial a efectos del progreso cultural de la sociedad. Como decíamos anteriormente, la *cantidad* nunca ha medido la *calidad*. Sin embargo, parece ser que ello ha llevado a la creación de nuevos matices en el concepto de *cultura*. Por ejemplo, la denominada *cultura mainstream*, un elemento de carácter *transversal*, homogeneizador, intercambiable y más focalizado en la inmediatez y en términos de *consumo* que en otras variables igualmente importantes.

Si tras esta breve reflexión sobre el *elemento mutante* del concepto de cultura hablamos exclusivamente de las **deficiencias del tejido empresarial español**, observamos que se debe trabajar **con una mayor atención** sobre las empresas

que forman parte del grupo de las *industrias culturales y creativas (ICC)*, con una mayor focalización si cabe que la dedicada a los demás sectores de actividad empresarial que tratan de internacionalizar su actividad. Esta preocupación responde claramente a los *males endémicos* de este sector productivo —que son los propios del tejido empresarial español en términos generales, un tejido poco acostumbrado a la internacionalización de su actividad y productos— y a la **(doble) dificultad de financiación que adolecen**, amén de la dificultad para cuantificar en términos económicos su *viabilidad cultural* puesto que muchas de estas empresas son, por lo general, *proyectos deficitarios* en los que únicamente el *factor suerte* puede incidir. Debemos, pues, dar los pasos adecuados a fin de **fomentar la internacionalización de estas empresas y tratar de arrastrar con ellas al mayor número de empresas posible, sobre todo** aquéllas que oferten **productos intermedios en el sector cultural**. Tratar de **revertir aquellos puntos mejorables del modelo de gestión de este tipo de empresas**, actualizarlo y, de forma primordial, **eliminar las cortapisas a la financiación**, así como poner atención en la disparidad de resultados de los diferentes subsectores y **atacar los problemas allí donde más convenga**.

En este sentido, vemos que el *Plan de apoyo a la internacionalización de las industrias culturales del ICEX* asume un *rol fifty-fifty* en el sentido de que se centra en cuatro subsectores de actividad: dos que *funcionan* (sector editorial y sector educativo) y otros dos subsectores de importancia caudal que han sufrido en sus propias carnes los peores efectos de la piratería y la replicación, primero y, de la crisis económica después (sector audiovisual y sector de la música). El *ICEX* debería prestar un **apoyo y seguimiento más sensibles y especializados a las necesidades de este tipo de empresas**, con un especial cuidado en aquellos subsectores que más lo necesiten, ayudando a fomentar la cultura del *vivero empresarial* para infundir seguridad en estas empresas, que saldrán a *competir* tan pronto como estén (efectivamente) preparadas. La **monitorización permanente por parte de un órgano externo**, centrado en la problemática que rodea a este tipo de empresas, más que algo deseable, debe ser un *must*, una prioridad.

Por su parte, es cierto que el *Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas (2013)* plantea opciones para enfrentar los problemas de base de las distintas empresas que forman parte de las *industrias culturales y creativas (ICC)*. Todo ello no sin cierta polémica, puesto que una de las vías de incidencia que propone dicho plan (la relativa a las ayudas económicas), ha visto mermada su dotación presupuestaria por los recortes obligados a que se ha visto sometida la Administración por el *acoso* de la crisis y suponen una merma sensible de la ayuda ofrecida por parte de la Administración en ejercicios anteriores.

Si retomamos el asunto de las **políticas culturales aplicadas al caso español en el siglo XXI**, se nos presentan **dos problemas esenciales** en tal *instancia*: 1) que la *actividad irradiada* en materia de diplomacia cultural por *Marca España*



sea percibida tanto por la población doméstica como por parte de la población foránea a la que se dirige como un ejercicio de *propaganda*, sesgada por el interés político cuando **Marca España no pertenece a nadie** y 2) que, además, genere una *marca* que sea intercambiable e idéntica con cualquiera de las otras *marcas-país* existentes de las distintas potencias de corte *occidental*; la *marca de España* debe de evitar convertirse en un *chromo indistinto* y fomentar, de algún modo, la *especificidad* que nos caracteriza, en sintonía con lo sostenido por autores como **Melissen** o el **académico británico Brian Hocking**.

*Marca España* podrá ser un proyecto acertado o no, pero es un hito. Es un punto y aparte en diplomacia cultural, un punto de inflexión a la hora de *entender* la diplomacia pública, de *transmitirla* a los agentes diplomáticos para *hacer* una diplomacia cultural y de desarrollarla. Es, en definitivas cuentas, una *máquina de diplomacia pública*. Cabe preguntarse si sería más apropiado que se crease un organismo que se centrara única y exclusivamente en diplomacia cultural o no, si bien no podemos tener elementos de juicio suficientes ni mucho menos concluyentes a tal efecto; tardaremos aún algo de tiempo en ver resultados y/o percibir *deficiencias* susceptibles de mejora, pero lo seguro es que el *engranaje* de la maquinaria ya ha empezado a *moverse*.

Al examinar el caso concreto del **Instituto Cervantes (IC)** como *agente* dedicado única y exclusivamente a *activos propios* o tradicionales de la diplomacia cultural, con unos objetivos perfectamente delimitados y asumibles, podemos apreciar que a nivel externo no ha obtenido la repercusión que de él cabría esperarse, aún cuando podemos decir claramente que ha concluido con éxito aquéllos fines para los que fue creado y que está perfectamente adecuado a las circunstancias de la nueva *Era Digital*. A falta de mayores datos al respecto parece que las **opciones de futuro** del Instituto Cervantes oscilan entre a) trabajar en la ampliación de sus objetivos y ejecutar una suerte de *RSC* en relación a la sociedad civil de los países en los que tiene su radio de acción o bien b) introducir el elemento científico en su naturaleza como plataforma de intercambios en Hispanoamérica. Si bien, lo que nos queda meridianamente claro es que **debe perseverar en ser la mejor herramienta para el acceso a la cultura** —que fomenta la creatividad— y en garantizar el acceso de todos a la información por parte de la ciudadanía para que todo ello redunde en beneficio del progreso de la sociedad, debiendo —además— de *calibrar* muy bien sus acciones en el seno del **European Union National Institutes for Culture (EUNIC)** a fin de no acabar convirtiéndose en un *chromo fácilmente intercambiable* respecto de los demás *institutos culturales* que lo integran.

Queda, pues, este extremo pendiente de investigación dónde cabría preguntarse cuál va a ser el verdadero *encaje de agentes* de diplomacia cultural, concretamente del *Instituto Cervantes* en el seno del *engranaje de Marca España*, algo en lo que el alumno no ha podido indagar por resultar demasiado precipitado y para lo que, en suma, no tenemos respuesta.

Volviendo nuevamente al *plural mayestático* que nos caracteriza, poco más nos queda ya por añadir a todo lo apuntado a en el punto correspondiente del trabajo relativo al proyecto *Marca España*. Señalaremos —para cerrar ya el asunto— que, en su *faceta de máquina de diplomacia cultural*, parece que existe una **sinergia positiva**<sup>185</sup> entre *Marca España* y el *Plan Estratégico General 2012-2015* de la *Secretaría de Estado de Cultura*. Todo parece indicar, pues, que hemos iniciado el camino adecuado.

En séptimo lugar, y como *consecuencia* de todo lo antedicho, debemos manifestar que **es deseable que España ejerza una diplomacia cultural de medio o largo plazo**, aunque sea algo difícilmente realizable en un entorno como el actual (*hostil, incierto, deformado*), pero el hecho de **que sea una diplomacia cultural concretada en alcanzar un número determinado de resultados concretos** puede ser un factor *decisivo*.

Es necesario, por otra parte, **concretar objetivos, trabajar en áreas geográficas concretas**. Podemos encontrar un *nicho de actuación* en **Europa**, en **Latinoamérica**, en la **cuenca del Mediterráneo**, en los **Estados Unidos** (sobre todo de esas segundas generaciones que pueden y quieren mantener el español, nuestro principal *activo* a pesar de ser un *bien mostrenco*, como **lengua de uso**) y en los **pequeños focos de población hispanoparlante de países como Guinea Ecuatorial y algunos puntos de Asia, como Filipinas**, tal como indicaba el **Marqués de Tamarón (1995)**.

Hay autores que abogan abiertamente por la **creación de un *hub cultural* con los países hispanoparlantes al modo anglosajón**. En palabras del **Secretario de Estado de Cultura, Sr. José María Lasalle Ruiz**, “*lo que debemos impulsar es una apuesta por el valor añadido que proporciona nuestro país y transformarnos en una plataforma desde la que Iberoamérica se asome a Europa y al Mediterráneo, y desde la que estas áreas geográficas se proyecten a su vez sobre todo el continente americano*”<sup>186</sup>.

En ese sentido al que *apunta* el **Sr. Lasalle** con sus palabras, **una buena prueba piloto de lo que propone la constituiría el propio sistema educativo español y su incidencia como puente entre Latinoamérica y Europa** —si bien esto es algo que no hemos tratado en el presente estudio—; en Latinoamérica como *puente cultural* con un nexo común (lengua y historia) y, en Europa, como *puerta de acceso* de estudiantes provenientes de países latinoamericanos al *sistema Bolonia* y a la generación de *capital humano*, cuya acción va a ir irremediablemente ligada al beneficio del país.

<sup>185</sup> Ojala no se trate de una autopercepción elevada.

<sup>186</sup> Recogidas por **María Teresa Lizaranzu Perinat, Directora General de Política e Industrias Culturales y del Libro (MECD)** en el prólogo *La cultura y el posicionamiento global de España*, en **Escuela Diplomática (2012)**. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Página 169.

En **conclusión**, creemos que la diplomacia cultural no debe ser utilizada como una *válvula de escape*, ni aún viviendo en un *estado de crisis* como el actual: la diplomacia cultural es una **valiosísima herramienta de futuro y progreso y de su uso acertado depende nuestro crecimiento como grupo social, así como el crecimiento, asimismo, del acervo cultural español**. Como tal, es necesario prestarle una atención prioritaria para asegurar su efectivo desarrollo, aún cuando exija de un alto grado de abstracción a la hora de entenderla o de comprender el alcance de su incidencia.

Como ya hemos dicho anteriormente, es muy difícil valorar la situación ante la *sombra* que la crisis económica *proyecta* actualmente sobre nosotros, densa y espesa como la niebla y que no permite vislumbrar lo que, quizás en una situación ordinaria, sería perceptible a simple vista. En cualquier caso, lo único que se puede tener por cierto y seguro de este *análisis condicional*, a falta de una mejora de la *visibilidad*, es que **la diplomacia cultural debe de ser medio y fin; juez y parte, debe pagarse con cultura y debe de tener una razón de ser más allá de la necesidad de encontrar un método alternativo por el que emitir/irradiar influencia para captar atenciones y dirigir destinos**.

Es necesario, en cualquier caso, parar en este momento la presente investigación, cuando ya hemos hecho un esfuerzo importante en lo relativo a la ordenación y recopilación de información dispersa sobre la materia, con sus errores y sus aciertos, con todas sus *consecuencias*; si bien los resultados pueden mejorarse y ha habido *elementos fallidos* (por ejemplo el hecho de no alcanzar a conocer el *encaje* del **Instituto Cervantes (IC)** en el seno de *EUNIC* como proyecto de diplomacia multilateral europea y de cómo el **Instituto Cervantes (IC)** podría mantener su *elemento diferenciador* en esa estructura) que —por razones ajenas a nuestra voluntad— no hemos podido enjuiciar; es aquí donde hemos llegado y resulta imprescindible parar para que la materia analizada sea debidamente *digerida, repose* y pueda darse de la misma una lectura más *profunda*, del mismo modo que se hace con la reflexión a la que sometemos a los modelos de diplomacia cultural cada cierto tiempo. Consideramos que la cultura, que la diplomacia cultural, bien lo merecen.

Sólo entonces, con el paso del tiempo, seremos capaces de atisbar y valorar sus *matices*, de percibir el *olor* de ese buen *vino* impregnado en el aire y afrontar, con la madurez que dan los años, nuevas dudas que nos asalten en su momento.

## 8. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Por cuestiones relativas a la extensión de la edición reducida de este trabajo de fin de máster, resulta imposible mencionar todas y cada una de las referencias bibliográficas (si bien han sido debidamente justificadas) utilizadas, que sí constan debidamente referenciadas en el original, que puede ser consultado en la biblioteca de la Escuela Diplomática. No es nuestra intención negar la autoría de ningún autor sobre su creación.

**Disclaimer:** Todas las obras referenciadas en este resumen y en la memoria original han sido utilizadas **sin ánimo de lucro** y a efectos de **investigación científica y de ilustración académica** (arts. 32.1, 33 y 34.2.b) TRLPI, respetando los derechos mencionados en el **artículo 14 TRLPI**, mediante su oportuna cita, además de la **indicación de su fuente**, para el caso de las bases de datos utilizadas.

Este trabajo no podía comenzar sin citar una canción de **Evangelina Sobredo Galanes (Cecilia)** llamada '*Mi Querida España*'. Se trata de un *corche* incluido en su tercer LP *Un ramito de violetas* (1975), un tema censurado en la época que *Ramalama Music* ha recuperado recientemente en su versión original desde su maqueta (que no fue sometida al criterio del censor) en el disco *Mi muñeca* (2012). La autora *pinta una canción* en la que refleja no sólo los *grandes defectos* sino también *las pequeñas virtudes* del país.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo (2002). *Acción cultural y política exterior: la configuración de la diplomacia cultural durante el régimen franquista (memoria para optar al grado de Doctor)*. Servicio de Publicaciones de Tesis Doctorales de la Universidad Complutense de Madrid. Páginas 9-116. (en línea: a través de E-Prints Complutense: <http://eprints.ucm.es/1831>).

*Distance Learning Program in Cultural Diplomacy and International Relations (E-course)*. The Center for Cultural Diplomacy Studies (CCDS) of The Institute for Cultural Diplomacy (ICD), impartido por Mark C. Donfried entre

las fechas 02/07/2012 y 27/07/2012. En concreto los cursos: A1 - *The History and Theory of Cultural Diplomacy*, A2- *Cultural Diplomacy in a Multipolar World*, A3 - *Applied Cultural Diplomacy*, B2- *International Case Studies of International Economics and Cultural Diplomacy* y A18- *The Application of Cultural Diplomacy Practices in the Media*.

ESCUELA DIPLOMÁTICA (2012). *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática, número 18. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría General Técnica.

FERNÁNDEZ-LIESA, Carlos Ramón (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Colección *Cuadernos Democracia y Derechos Humanos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares. Páginas 29-49; 121-133 y 231-246.

GIENOW-HECHT, Jessica C. E. & DONFRIED, Mark C. (Eds.) (2010). *Searching for a Cultural Diplomacy*. Colección *Explorations in culture and international history series (ECIH)*, 6. New York: Berghahn Books.

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco Javier (2012). *Diplomacia Pública y Place Branding, el estado de la Marca España*. Villanueva, Centro Universitario de la Universidad Complutense de Madrid. Netbiblo. Páginas 73-132.

HERRERA DE LA MUELA, Ignacio (2008). *La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991 – 2004)*. Universidad Complutense de Madrid. Páginas 27-75, 88-90, 110-117, 151 y 176. (en línea: <http://eprints.ucm.es/8733/1/T30614.pdf>).

HUGUET SANTOS, Montserrat (1989). *Planteamientos ideológicos sobre la política exterior española en la inmediata postguerra, 1939-1945*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad Geografía e Historia Contemporánea. Colección Tesis Doctorales. Páginas 271-411 y 683-684.

HUGUET SANTOS, Montserrat (2010). *La acción cultural exterior de España en la primera década del siglo XXI*. Universidad Carlos III de Madrid. (en línea: [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9316/1/Huguet\\_AHC\\_2010.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9316/1/Huguet_AHC_2010.pdf)).

MARCO MARTÍNEZ, Elvira y OTERO ROTH, Jaime (2010). *La transformación de la diplomacia pública española*. Revista Estudios de Política Exterior, vol. 24, nº 134. Sección *Estudios*. Páginas 155-164.

MARCO MARTÍNEZ, Elvira y OTERO ROTH, Jaime (2012). *El Discreto encanto de la cultura: nuevas estrategias para la proyección exterior de la cultura, un enfoque práctico*. Barcelona: Editorial Ariel.

MARQUÉS DE TAMARÓN (1995). *El papel internacional del español*, en la obra *El peso de la lengua española en el mundo*. 1.ª edición. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid. Páginas 13-75.

MARTEL, Frédéric (2011). *Cultura Mainstream: cómo nacen los fenómenos de masas*. Colección *Pensamiento*, Taurus (Santillana Ediciones Generales, S.L.).

MELGAR VALERO, Luis Tomás (2010). *Diplomacia Pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*. Madrid: Dirección General de Comunicación Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NOYA, Javier (2002). *La imagen de España en el Exterior. Estado de la cuestión*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Páginas 45-104; 219-240 y 267-296.

NOYA, Javier (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona, Editorial Ariel, colección Arte y Patrimonio. Páginas 27-57; 91- 156; 262-270 y 371-459.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (2009). *La Política exterior de España: 1800-2003: historia, condicionantes y escenarios*. 2.<sup>a</sup> edición. *Ciencias Sociales*. Barcelona: Editorial Ariel. Páginas 293-305; 633-657 y 659-707.

SÁNCHEZ GUITIÁN, José Miguel (2012). *Marca País: España, una marca líquida*. 2.<sup>a</sup> edición. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC EDITORIAL). Libros Profesionales de Empresa BUSINESS&MARKETING SCHOOL. Páginas 59-67; 93-101; 115-127 y 131-145.







