

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 71**

**Selección de memorias del
Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2020-2021**



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN**

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2020-2021

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias
del Curso selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2020-2021**



Nota Legal

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

© de los textos sus autores



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

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

NIPO ESTABLE: (en línea) 108-19-002-1

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

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-16081-2023

DISEÑO E IMPRESIÓN:

IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN, DIPLOMACIA PÚBLICA Y REDES

DISEÑO PORTADA:

JAVIER HERNÁNDEZ: (www.nolson.com)

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

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.

<https://publicacionesoficiales.boe.es>

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

Índice

Nota Legal	6
------------------	---

PRIMERA MEMORIA
POR JOSÉ ANTONIO CABRERA SÁNCHEZ

Expedición Sanmao: Aportaciones Culturales sobre España de la Escritora al Imaginario Colectivo Chino y su Impacto Diplomático.....	17
---	----

DEDICATORIA	19
AGRADECIMIENTOS	21
RESUMEN	23

INTRODUCCIÓN.....	25
--------------------------	-----------

— SANMAO: CONOCIENDO A LA AUTORA	29
---	-----------

1.1. Esbozo biográfico.....	30
1.2. Tres identidades.....	32
1.3. El fenómeno Sanmao.....	32

二 APORTACIONES AL IMAGINARIO COLECTIVO CHINO SOBRE ESPAÑA .	35
--	-----------

2.1. Imagen de España en China: El olivo de mis sueños	36
2.2. Sanmao y el Sáhara español: su relato de la Historia	39
2.3. América Latina: imaginario del mundo hispano	43

三 IDENTIDAD, VALORES Y CULTURA EN LA OBRA DE SANMAO	47
--	-----------

3.1. Sanmao y la cuestión de la identidad chino-taiwanesa	47
3.2. ¿Un discurso feminista en la obra de Sanmao?	49
3.3. Puente intercultural: el caso de Mafalda	52

四 IMPACTO DIPLOMÁTICO: EL PODER DE LA LITERATURA	57
---	-----------

4.1. Sanmao y la política china: un símbolo de apertura	59
4.2. Sanmao y Canarias.....	62
4.3. Propuestas: alcance y potencial de Sanmao para la diplomacia española.....	68

CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	79
ANEXOS.....	83
Documentos.....	84
Entrevistas.....	85
Libro de visitas de la «Ruta Sanmao».....	109

SEGUNDA MEMORIA
POR CARLOS MANCHADO HOLGUÍN

La Estrategia de Comunicación de la Nueva Diplomacia a la luz del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: evolución, análisis comparado y desafíos	115
DEDICATORIA	117
AGRADECIMIENTOS	119
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	121
RESUMEN	123
I. INTRODUCCIÓN	125
II. BREVE MIRADA AL PASADO	129
A. Del Franquismo a la Transición (1945 – 1976)	130
B. La modernización de la Estrategia de Comunicación (1976 – 2014)	135
C. El gran salto tecnológico del Siglo XXI (2014 – actualidad)	137
III. NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS HERRAMIENTAS	141
A. La OID, la Estrategia de Comunicación y la Estrategia de Acción Exterior	142
B. Los Embajadores en Misión Especial	147
C. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Plan de Digitalización Consular	150
D. Diplomacia Pública y Nueva Diplomacia	154
E. El Principio de Unidad de Acción en la comunicación	161
F. La Ciberseguridad	164
IV. ENFOQUE INTERNACIONAL: SISTEMAS COMPARADOS	165
A) Modelo anglosajón	165
B) Modelo nor-continental	167
C) Modelo mediterráneo	171
D) Otros Modelos	173
V. CONCLUSIÓN: DESAFÍOS Y METAS DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN ESPAÑOLA	177
A) Desafíos de la Estrategia de Comunicación Española	177
B) Metas de la estrategia de comunicación española	180
BIBLIOGRAFIA	181

TERCERA MEMORIA
POR ENRIQUE PLANAS HERRERA

El Régimen Global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea, análisis comparado y perspectivas de futuro	187
DEDICATORIA	189
AGRADECIMIENTOS	191
RESUMEN	193
INTRODUCCIÓN	195
I. EL RÉGIMEN GLOBAL DE SANCIONES EN MATERIA DE DDHH DE LA UNIÓN EUROPEA	197
1.1. Resumen de regímenes de sanciones de la UE	197
1.2. Antecedentes	199
1.3. Interés y legitimidad	200
1.4. Fundamento legal.....	201
a. Artículos TUE y TFUE	201
b. Decisión PESC y Reglamento	202
1.5. Funcionamiento.....	202
a. Actos que lo activan	202
b. Destinatario de las medidas.....	205
c. Medidas que se toman	206
d. Procedimiento de inclusión	207
e. Información de las personas la lista Anexo 1	208
f. Excepciones y exenciones.....	209
g. Procedimiento para salir de la lista o “delisting”	210
h. Aplicación del régimen	212
1.6. Personas físicas y jurídicas incluidas hasta hoy	212
a. Rusia	213
b. China.....	214
c. Resto de países	214
d. Valoración y equilibrio geográfico.....	215
II. ANÁLISIS COMPARADO	217
2.1. Análisis comparado con otros regímenes DDHH	217

a.	Textos, criterios de designación, autoría y pruebas	219
b.	Transparencia, medidas, listings y monitoreo	221
c.	Rol de los parlamentos y de la sociedad civil.....	223
d.	Práctica de listados	224
e.	Uso de regímenes horizontales y geográficos	226
f.	Otros regímenes	227
2.2.	Análisis comparado con regímenes geográficos UE.....	228
2.3.	Análisis comparado con regímenes horizontales UE	228
III.	OPORTUNIDADES, FRENOS Y REFLEXIONES FINALES.....	231
3.1.	Oportunidades.....	231
a.	Reforzar la imagen de la UE como defensor de DDHH.....	231
b.	Flexibilidad del nuevo régimen.....	231
c.	La ventaja de individualizar	232
d.	Cooperación con países likeminded	233
e.	Influencia en otros países, el alineamiento	234
3.2.	Principales límites/riesgos	235
a.	El límite de la unanimidad	235
b.	No inclusión de corrupción como criterio de designación	235
c.	Aplicación de la prohibición de entrada y sus límites	236
d.	Relación con otros regímenes y lógica de listado	237
e.	Respuesta de países afectados por sanciones	237
3.3.	Últimas consideraciones	238
a.	Coherencia y aspecto político y jurídico.....	238
b.	Coherencia de designaciones ¿Qué es lo que queremos?	239
c.	Propuestas para una reforma.....	240
	CONCLUSIÓN.....	241
	BIBLIOGRAFÍA.....	243

CUARTA MEMORIA
POR ELOY RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

La transformación del Estrecho en un <i>hub</i> de inversiones y logística como política de Estado.....	249
DEDICATORIA	251
AGRADECIMIENTOS	253
RESUMEN	255
INTRODUCCIÓN	257
Capítulo 1: ANTECEDENTES QUE SIRVEN DE ESPEJO	263
Los Planes de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar (1965-1977).....	263
El caso de Shenzhen (1980-hoy)	267
El desarrollo del norte de Marruecos (2002-hoy)	270
Capítulo 2: ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES (ZEE)	275
Concepto, características y tipología	275
Las ZEE en el derecho de la Unión Europea	277
Las ZEE en el derecho español	279
Capítulo 3: CONTEXTO COMPETITIVO EN EL ESTRECHO	287
El estrecho de Gibraltar.....	287
Redefinición de las cadenas de valor.....	289
El puerto de la Bahía de Algeciras y Tánger-Med.....	292
El paquete Fit for 55 de la UE y la competitividad de Algeciras	294
Capítulo 4: PROPUESTAS	299
Crear una ZEE en el Campo de Gibraltar y Ceuta y Melilla.....	300
Integrar a Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera de la UE	301
Conectar el puerto de la Bahía de Algeciras con el interior del país y con Europa	303
Promover el turismo en Ceuta y Melilla.....	305
CONCLUSIÓN	309

ANEXOS: PROPUESTAS ADICIONALES	311
Crear una zona de seguridad en el Campo de Gibraltar	311
Aprovechar los fondos Next Generation EU (NGEU) para transformar la refinería de Cepsa en Algeciras	312
TABLA DE ILUSTRACIONES	313
Imagen 1: Municipios que forman parte del Campo de Gibraltar	313
Imagen 2: ZEE de Shenzhen y Zhuhai frente a Hong Kong y Macao	313
Imagen 3: ZEE de Tánger-Med en torno a Ceuta	314
Imagen 4: Tipología de ZEE y sus principales características	314
Imagen 5: ZEE en Marruecos y en el Sáhara Occidental	315
Imagen 6: Mapa de la red de áreas logísticas de Andalucía	316
Imagen 7: Rutas mundiales del comercio marítimo medido en TEU	316
Imagen 8: España y la proximidad con países del Norte de África	317
Imagen 9: Algeciras, puente logístico entre Europa y África	317
Imagen 10: La Bahía de Algeciras y su entorno logístico e industrial	318
Imagen 11: Vista aérea del puerto de la Bahía de Algeciras	319
Imagen 12: Vista aérea del puerto de Tánger-Med	319
Imagen 13: Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T) por tren	320
Imagen 14: Algeciras, kilómetro cero de los Corredores Atlántico y Mediterráneo	320
Imagen 15: Conexiones ferroviarias de Algeciras	321
Imagen 16: Principales inversiones de los PGE de 2022 en el Campo de Gibraltar	322
Imagen 17: El Monte Hacho y las bahías atlántica (a la derecha) y mediterránea (a la izquierda) en Ceuta	322
Imagen 18: Edificio de La Reconquista, de 1915 (Enrique Nieto)	323
Imagen 19: Palacio de la Asamblea, de 1932 (Enrique Nieto)	323
BIBLIOGRAFÍA	325

QUINTA MEMORIA
POR SOLEDAD ROMÁN PÉREZ-MOREIRA

Presidencia española del consejo de la unión europea: prioridades y perspectivas	329
AGRADECIMIENTOS	331
RESUMEN	333
INTRODUCCIÓN	335
I. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS PRESIDENCIAS DE 1989, 1995 Y 2002	337
A. 1989: Una España con capacidad gestora.....	337
B. 1995: Una España propositiva	338
C. 2002: Una España líder en lucha antiterrorista.....	339
D. Líneas de continuidad y perfiles propios	339
II. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010: UN ANTES Y UN DESPUÉS	341
A. Relevancia y comparabilidad.....	341
B. Preparación	342
Programa.....	342
Logística	343
Coordinación con otros Estados Miembros.....	345
C. Ejecución.....	346
D. Balance.....	348
Condicionantes.....	348
Cumplimiento del programa	349
Liderazgo español	351
E. Elecciones para 2023	353
III. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2013	355
A. Cambios desde 2010.....	355
B. Condicionantes	358
Condicionantes europeos.....	358
Condicionantes domésticos.....	359
C. Posibles prioridades y perspectivas	360
Prioridades geográficas.....	361
Prioridades temáticas	362
Perspectivas	365
CONCLUSIONES.....	369
BIBLIOGRAFÍA.....	371

SEXTA MEMORIA
POR ELVIRA VARA OZORES

El derecho internacional privado en materia de responsabilidad parental y protección de menores: dificultades de aplicación	377
DEDICATORIA	379
AGRADECIMIENTOS	381
RESUMEN	383
I. INTRODUCCIÓN.....	385
II. CONTEXTO: UN MARCO CONCEPTUAL DIFUSO	389
El concepto de menor de edad	389
El concepto de interés superior del niño	391
Patria potestad, responsabilidad parental y protección de menores.....	393
La residencia habitual	394
El derecho del niño a ser oído.....	397
II. EL MARCO NORMATIVO Y SUS TRANSFORMACIONES RECIENTES ...	401
Las normas de Derecho Internacional Público.....	401
Las normas de Derecho Internacional Privado	402
Las transformaciones recientes	403
III. LA COMPLEJIDAD DEL ENTRAMADO NORMATIVO	409
Ámbito y orden de aplicación de los instrumentos normativos.....	409
Competencia judicial internacional: normativa internacional y europea....	414
Competencia judicial internacional: normativa interna	422
La ley aplicable.....	424
IV. CONCLUSIONES: DE LA TEORÍA JURÍDICA A LA PRÁCTICA CONSULAR.	431
V. ANEXOS	435
VI. BIBLIOGRAFÍA	447

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Expedición Sanmao:
aportaciones culturales sobre España de la escritora
al imaginario colectivo chino y su impacto diplomático**

José Antonio Cabrera Sánchez
Madrid, diciembre de 2021

DEDICATORIA

*A mis padres, a Mar y a Mavela,
por haberme acompañado durante el viaje.*

AGRADECIMIENTOS

Decidí escribir sobre Sanmao porque me apasiona su historia, y ha sido gratificante sentirme respaldado y motivado. En primer lugar, gracias a mi familia, especialmente a mis padres, por el apoyo y cariño que siempre me han mostrado y que me permite escribir estas líneas.

Por su orientación y atención a mis consultas, mi agradecimiento a las diplomáticas Carmen Cano, Subdirectora General de Asia Meridional y Oriental, y Elena González, Jefa del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID. Además, un trabajo de investigación es siempre fruto de ideas, proyectos y esfuerzos previos que corresponden a otras personas. En este caso mi más sincero agradecimiento a la profesora Luisa Chang, de la Universidad Nacional de Taiwán, con cuyo trabajo estaré siempre en deuda. También a Hui-ling Luo, de la Universidad Complutense de Madrid, por motivarme a escribir sobre China desde una perspectiva diferente.

Por ayudarme a encontrar el punto de enlace entre literatura, cultura y diplomacia, mi gratitud a Irene Tor, traductora oficial de la escritora al castellano, y a Iolanda Batallé, editora tras el proyecto. También a las directoras de cine Marta Arribas y Susi Alvarado, por el material facilitado y las sugerencias recibidas. Asimismo, a Manuel Poggio y Ángel Sáenz, quienes desde La Palma no han dudado en servir de guía y referencia en los últimos meses, pese a la complicada situación en la isla. No me olvido tampoco del entorno familiar de la autora; es un honor contar con la aportación de su cuñada, Carmen Quero, y de su hermano, Henry Chen, quienes atendieron con gran simpatía —y paciencia— todas mis dudas.

Finalmente, quisiera concluir expresando mi más sincero agradecimiento a mis preparadores, a mis compañeros de academia y a todos y cada uno de los integrantes de la LXXIII Promoción por su apoyo incondicional. Gracias a todos de corazón.

RESUMEN

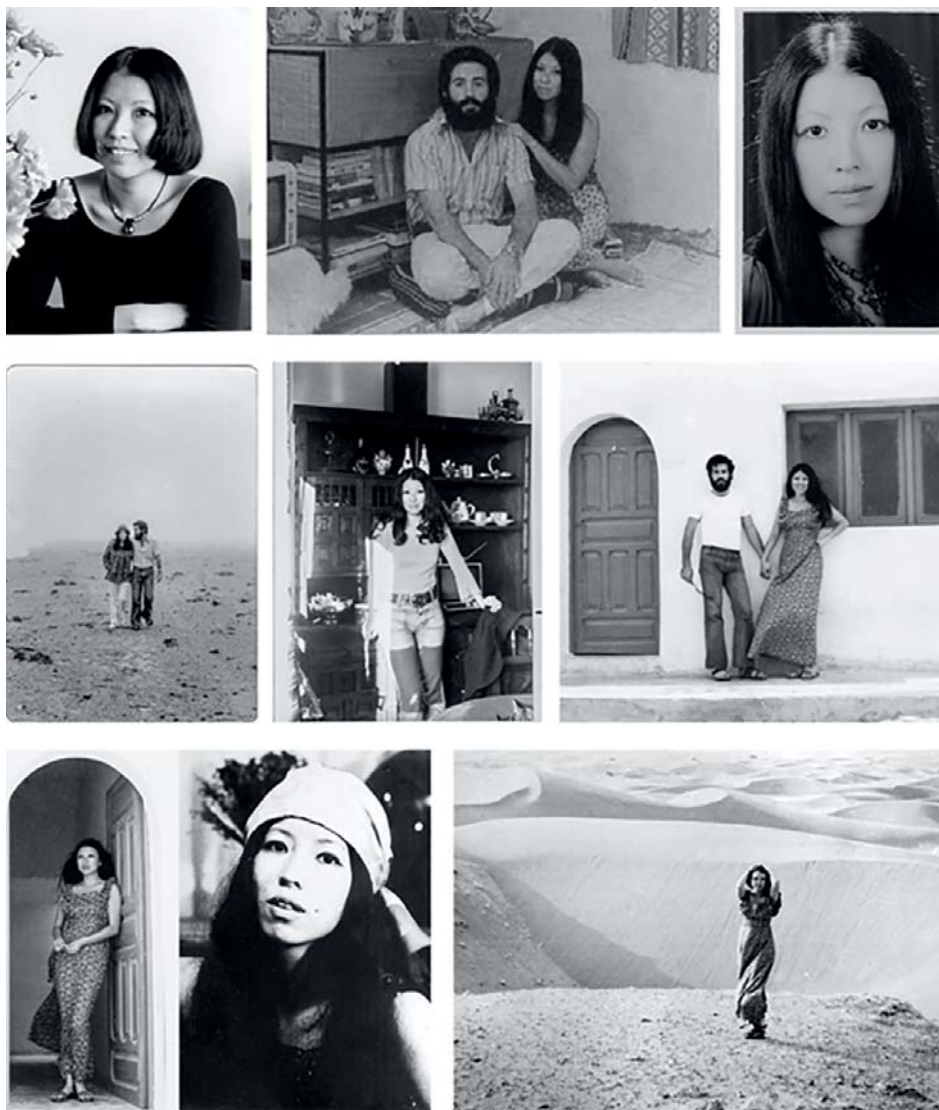
La presente memoria pretende presentar a Sanmao, una de las escritoras más conocidas de la segunda mitad del siglo XX en la esfera sónica, como herramienta de la diplomacia pública de España hacia China. Se pretende incidir en Sanmao como bisagra entre dos pueblos: el chino y el español, debido a que su vida estuvo muy marcada por su etapa en España y su relación personal con nuestro país. Aunque hay menciones colaterales a factores de relevancia, como la identidad nacional de Sanmao o el contexto político en el que vivió, se debe aclarar que tales referencias están siempre encaminadas a comprender el potencial de Sanmao en la acción cultural exterior de España.

Tras una breve biografía de la escritora, la memoria analiza las aportaciones culturales de las que dotó al imaginario colectivo chino de España a través de su literatura de viajes. Se defenderá que Sanmao creó una imagen de España que prevalece y que forma parte de la visión que el público chino tiene de nuestro país. La primera conclusión es que Sanmao logró generar un imagen-país de España en la sociedad china que nos posiciona en una situación privilegiada debido al amplio alcance de la escritora.

En segundo lugar, la memoria pretende observar cuáles son los valores ocultos en la obra de Sanmao y cómo pueden ser de interés para la política exterior española. Pese a las diferencias ideológicas que nos separan, existe una agenda común entre China y España que incluye valores que sobresalen en la literatura de Sanmao, como la defensa de los derechos de la mujer. La segunda conclusión es, por tanto, que Sanmao es una figura ideal para la promoción de las relaciones bilaterales en campos específicos.

Finalmente, esta memoria estudia el impacto diplomático de Sanmao. Se aborda, en un ejercicio de prospectiva, la forma en que la figura ha sido impulsada por el gobierno chino y, en España, por las autoridades autonómicas en Canarias. Del mismo modo, se plantean diferentes propuestas tangibles desde las que hacer uso de Sanmao como «herramienta cultural» en la promoción del español, en el marco económico y, por último, dentro de las actividades de nuestras embajadas y consulados. La conclusión final es que existen múltiples vías

diplomáticas en las que Sanmao puede encajar como cauce y propulsora de los intereses de España en China y otras regiones del mundo.



Imágenes del periódico nacional El País

INTRODUCCIÓN

En el momento en que se escriben estas líneas se conmemora el treinta aniversario del fallecimiento de la escritora china Sanmao,¹ así como el centenario de la apuesta por la «diplomacia cultural» española, al cumplirse 100 años de la creación de la Oficina de Relaciones Culturales. La coincidencia nos hace reflexionar sobre la dimensión de la cultura en nuestra acción exterior en general, y en China en particular. Debemos tener en cuenta, además, que en 2023 se cumplirán cincuenta años del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y China, una efeméride que resultará en el Año de España en China en 2024. Tal y como trataron el Ministro José Manuel Albares y su homólogo chino, Wang Yi, en la videoconferencia celebrada el 5 de noviembre de 2021, serán sin duda efemérides importantes para fortalecer la relación entre ambos países a todos los niveles, y la cultura jugará un papel decisivo en estas celebraciones.

Por otra parte, estamos conmemorando el V centenario de la Circunnavegación de Magallanes-Elcano (2019-2022), celebración que culminará el 6 de septiembre de 2022, fecha en la que se cumplirán 500 años de la llegada de la nao Victoria a Sanlúcar de Barrameda. Esta hazaña marítima tuvo como consecuencia el posterior descubrimiento en 1565 por parte de Andrés de Urdaneta de la ruta del Tornaviaje, también denominada como de la «Nao de China» o del «Galeón de Manila», y que durante casi tres siglos puso en contacto a Europa, América y Asia. Una ruta que nos conectó con China y con su cultura y el primer antecedente de los intercambios culturales entre nuestros países a través del comercio de sus apreciados productos.

Desde un punto de vista geoestratégico, a España le interesa reafirmar hoy su relación con China, y la cultura es un medio excelente para esta encomienda. El inicio de un nuevo siglo en nuestras relaciones culturales debe servir como reflexión sobre la diplomacia cultural. Además, de cara al próximo Año de España en China en 2024, la acción cultural deberá implicar una función de prospectiva, reflexión y coordinación, encaminada a hacer viables los objetivos de la política

¹ Para este trabajo se seguirá la tipografía «Sanmao» al ser la adoptada por la editorial *Rata* en sus traducciones de la escritora al español. No obstante, siendo el nombre en chino «三毛» es también válida la tipografía San Mao. En la producción literaria y científica sobre la escritora divulgada hasta el momento en físico y en versión online aparecen ambos formatos indistintamente.

exterior española en China a partir de la articulación del conjunto de las variables desde una perspectiva eminentemente cultural, en sintonía con la economía, la ciencia, el comercio, la tecnología y la educación.

La hipótesis de esta memoria es que la escritora china Sanmao realizó una gran aportación al «imaginario colectivo chino» sobre España, que prevalece en la actualidad y del que España puede beneficiarse para profundizar en sus intereses en y con China. Los imaginarios, un término que comenzó a ser usado por Jean-Paul Sartre en 1940 a raíz de su obra *El imaginario*, son estructuras básicas de la dimensión cultural de la sociedad. Más tarde, Jaques Lacan lo definió como una de las tres instancias básicas: lo real, lo simbólico y lo imaginario. Por tanto, este doble aspecto de algo constituido (Sartre) y algo constituyente (Lacan), son la base de lo que en este trabajo identificamos como «imaginario colectivo chino.» Un espacio resultado de la espontaneidad y formado por un conjunto de símbolos y conceptos en la memoria y la imaginación en una variedad de individuos pertenecientes a una determinada comunidad, en este caso, la china. Ello se debe a que la escritora desarrolló gran parte de su producción literaria en España, narrando sus vivencias a modo de «diario» y ganando una gran fama en Asia por el exotismo que se desprendía de la lejanía de su relato.

Con el fin de comprobar la hipótesis anterior, la presente memoria tratará de ofrecer un recorrido analítico a través de la obra de Sanmao, centrándonos en particular en los libros de viaje que han salido a la luz en versión española como una trilogía: *Diarios del Sáhara* (2016), *Diarios de las Canarias* (2017) y *Diarios de ninguna parte* (2019). Con ello se persiguen varios objetivos: (1) identificar qué imagen general esboza Sanmao de España, (2) reflexionar acerca de cómo el conjunto de su obra, en España y Latinoamérica, ha contribuido independientemente a la consideración de una visión *iberoamericana* en China, (3) estudiar algunos de los valores que se desprenden de su obra y que pueden ser de interés para la política exterior española, (4) realizar un ejercicio de prospectiva sobre el alcance potencial de Sanmao en nuestra relación bilateral con China y (5) contextualizar, desde el punto de vista diplomático, de qué manera podrían llevarse a cabo actuaciones que materialicen la reflexión propuesta en estas páginas.

Por último, conviene aclarar la estructura que se seguirá en esta exposición. En primer lugar, se presentará brevemente a la autora y se abordará su relación con España, así como su indiscutible impacto en la literatura en lengua china. En segundo lugar, se debatirá ampliamente sobre las aportaciones de la escritora al imaginario colectivo chino por medio del análisis de sus referencias culturales en el plano de toda su producción artística. Nos guiaremos también del retrato que crea de España durante su estancia en el desierto del Sáhara bajo administración

española, poniendo un posterior énfasis en la idea de una comunidad iberoamericana que surge debido a su producción en Latinoamérica.

En tercer lugar, se procederá a identificar las cuestiones relativas a la identidad chinotaiwanesa de la autora, así como los valores que emergen de su obra, con un acento especial en la difusión de la visión humanista y pacífica del ilustrador argentino Quino en China a través de la traducción al chino de *Mafalda*. La cuarta y última parte de esta memoria estará dedicada a analizar el impacto diplomático desde un marco temporal dividido en pasado, presente y futuro. En el pasado, durante el contexto de la política de «Reforma y Apertura» de Deng Xiaoping en los años 80; en el presente, a través de la acción cultural autonómica de las islas Canarias; y en el futuro, mediante el rol que la figura de Sanmao puede jugar en el Año de España en China en el periodo 2023-2024.

SANMAO: CONOCIENDO A LA AUTORA

Treinta años después de su fallecimiento, el «fenómeno Sanmao» sigue más vivo que nunca. Más de quince millones de ejemplares vendidos la convierten en todo un fenómeno de masas en el mundo sinico,² pero más allá de las cifras en ventas, la popularidad de Sanmao en Asia se basa en que es vista como un verdadero símbolo de libertad. Su espíritu aventurero la catapultó a ser la imagen anhelada de mujer libre a la que la sociedad de su época no podía aspirar fácilmente. Adelantada a su tiempo, vivió para sí misma, viajó extensamente y, a través de su particular estilo literario, cautivó al público chino con una imagen muy positiva de España. Gracias a la descripción de la amabilidad de nuestras gentes, del territorio español y de nuestra cultura e idioma, Sanmao se ha transformado en una *embajadora* atemporal de España en los ojos de la comunidad asiática, al estar hoy su nombre íntimamente ligado con el imaginario colectivo que en China se tiene de España.³

Su primer libro, *Diarios del Sáhara*, la consagró como célebre escritora en Asia en 1976. Sin embargo, para el público español, la autora representa todavía una novedad, aunque su nombre suena cada vez con más fuerza en nuestro país. Sin duda, la publicación en español de gran parte de su obra en el periodo 2016 a 2019 por la editorial *Rata* ha supuesto un hito en el regreso de Sanmao a España. Cabe señalar, además, el estreno en 2019 de un documental sobre su vida: *Sanmao: La novia del desierto*, dirigido por Marta Arribas y Ana Pérez, de la productora catalana Ikuri Films y subvencionado por RTVE. El film no solo obtuvo un gran reconocimiento en España, participando en el Festival de Cine de

² Nos referimos a la comunidad cultural que conforman los hablantes del idioma chino en la China continental, Taiwán, Hong Kong, Singapur y los colectivos de la diáspora.

³ Sirva de ejemplo el caso de la conocida canción popular *La flor del olivo*, de la conocida cantante Chi Yu y escrita por Sanmao durante su estancia en España. Véase sección *Imagen de España en China: el olivo de mis sueños*.

Málaga en 2020 o recibiendo 7 nominaciones a los Premios Goya,⁴ sino también a nivel internacional.⁵

Anteriores a esta reciente oleada de Sanmao en el panorama cultural español serían el documental *Sanmao: La Vida es el Viaje*, de la directora María Jesús Alvarado (Susi Alvarado), estrenado en 2014; así como la publicación del libro *La flor del ciruelo* del historiador palmero Manuel Poggio Capote en 2014, sobre la estancia y residencia de Sanmao y su marido en la isla de La Palma.

En el plano internacional, la publicación de su obra en inglés en 2019 impulsó también a la crítica a reconocer a Sanmao, siendo ejemplo relevante de ello la publicación del *New York Times* en octubre de 2019 sobre la escritora que «encontró su voz en el desierto».⁶ Un impacto, además, no solo en formato papel, sino también en el plano digital, pues Google Doodle dedicó en ese mismo año un día a la escritora con una imagen ilustrada sobre la barra de búsqueda en su página de inicio.^{7,8}

1.1. Esbozo biográfico

Nacida el 26 de marzo de 1943 en la ciudad de Chongqing, al suroeste de China, la infancia de Sanmao se vio marcada por la invasión japonesa. Una vez finalizada la ocupación nipona y la guerra civil china, su familia se desplazó a Taiwán. Allí, Sanmao creció y comenzó sus estudios universitarios, aunque debido a un desencanto amoroso, en 1967 decidió viajar a España para estudiar Filosofía y Lengua Española en Madrid. Durante su estancia se hospedó en la casa de un amigo de la familia, el señor Ming, quien trabajaba como cocinero de la Embajada de la República de China en España.⁹ Ahí conoció al joven José María Quero Ruíz, quien vivía justo en el piso superior y con quien compartiría su camino años más tarde.

⁴ El documental participó en el Festival de Cine de Málaga 2020 y en el Festival Cine por Mujeres 2021, además de obtener 7 nominaciones a los Goya en 2021: «Mejor dirección», «Mejor guión original», «Mejor dirección de producción», «Mejor montaje», «Mejor sonido» y «Mejor película documental».

⁵ A nivel internacional, *Sanmao: la novia del desierto* fue seleccionado por diversos festivales internacionales, entre ellos: Cine Latino - Cine español film festival de Tübingen 2020 (Alemania), China's Women Film Festival 2021 (China), Hot Docs Festival Toronto 2020 (Canadá), o el Festival Cinespaña Toulouse 2020 (Francia).

⁶ IVES, M. y Li, K. (2019), «Overlooked No More: Sanmao, 'Wandering Writer' Who Found Her Voice in the Desert», *The New York Times*. (en línea: <https://www.nytimes.com/2019/10/23/obituaries/sanmao-overlooked.html>).

⁷ PERIÓDICO ABC, (2019) «Doodle en Google por San Mao en Canarias», ABC Canarias. (en línea: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-doodle-google-san-canarias-201903270153_noticia.html).

⁸ *Mi tía Sanmao*, de la editorial Reading Times, es otro de los libros que se han publicado para recordar a la escritora. A lo largo del volumen, Jessica Chen, sobrina de Sanmao y autora del mismo, desgana algunas anécdotas sobre Sanmao hasta ahora desconocidas.

⁹ POGGIO CAPOTE, M (2014), *El olivo y la flor del ciruelo: la estancia de San Mao y José María Quero en la isla de la Palma*, La Palma, Legajos del Concejo.

España solo fue el primer punto de conexión en una primera *tournee* internacional que pasaría por Alemania y por los Estados Unidos, para finalmente poner rumbo de vuelta a Taiwán en 1971. En Taipéi consiguió un puesto como docente de alemán y estuvo a punto de contraer matrimonio con un nacional alemán afincado en la isla. Sin embargo, la repentina muerte de su prometido la impulsa a huir nuevamente al extranjero. España pasó así a ser el refugio en el que se re-encontró con viejos conocidos, entre ellos aquel joven José María, ya graduado en Ciencias Náuticas y con quien al poco tiempo empezaría una relación. Juntos iniciaron una aventura africana, pues el 22 de abril de 1974 se trasladaron a la colonia española en el Sáhara, donde José comenzó a trabajar para una empresa minera. Sanmao narra con efusividad el capítulo de su matrimonio en el desierto, pues fueron el primer matrimonio que presenciaron los juzgados civiles españoles de El Aaiún.¹⁰ Gracias a la estabilidad emocional que le aportó José, Sanmao volvió a escribir, y en 1974, el diario taiwanés *United Daily News* (聯合報, Lianghe Bao) comenzó a publicar semanalmente las vivencias de Sanmao en el desierto en su sección cultural. Desde ese momento, su popularidad no dejó de crecer, consolidando su carrera como escritora y ganándose el título de «heroína caballerisca del desierto».¹¹

Un año y medio después, en otoño de 1975, las tensiones políticas vividas en el Sáhara Occidental, culminando con la Marcha Verde, obligaron a la pareja a abandonar el territorio. De ahí se trasladaron a las islas Canarias, instalándose en la localidad de Playa del Hombre, en el municipio de Telde, en Gran Canaria. Más adelante, por cuestiones laborales, terminan residiendo en La Palma, donde José María falleció en un accidente de pesca en 1979. El trágico suceso marcó la vida de Sanmao y, en último término, motivó su regreso a Taiwán.

Aunque ahí finaliza su etapa española, la pluma de Sanmao continúa escribiendo próxima a la cultura en español y al mundo hispano debido a sus viajes por diferentes países de América Latina, desde donde escribiría una publicación posterior que aún no ha sido traducida al castellano.¹² A la vuelta del periplo sudamericano, regresó a la docencia en la Universidad de Cultura China en Taipéi. En el auge de su carrera, con una veintena de libros publicados y tras el estreno de la película *Red Dust*, para la cual había escrito el guion, su vida tomó un nuevo giro trágico: en la madrugada del 2 de enero de 1991, Sanmao apareció ahorcada en la habitación de un hospital en Taipéi.

¹⁰ SANMAO (2016), *Diarios del Sáhara*, Barcelona, Rata, pp. 98-111.

¹¹ CHANG, L. (2020), «Sanmao: Una escritora viajera, soñadora y humana», *Revista Encuentros en Catay*, n.º 33, pp. 191-229.

¹² Existe un proyecto de traducción del libro *Un paseo por 10.000 lagos y 1.000 montañas* (万水千山走遍) impulsado por la revista argentina *Chopsuey* y dirigido por Lucila Carzoglio y Salvador Marinero. Hasta la fecha se han hecho públicos algunos fragmentos en castellano, como el de su estancia en Argentina. Ver sección «América Latina: imaginario colectivo del mundo hispano».

1.2. Tres identidades

«En nuestra casa Sanmao no existía en absoluto», señala Henry Chen, hermano de la autora, en *Acerca de mi hermana Sanmao*, una carta dirigida al público de la escritora e incluida en la versión española de *Diarios del Sáhara*. Pero entonces, ¿quién era la autora? La primera de sus identidades sería la ligada al apelativo de «Sanmao» (三毛), que es en realidad un seudónimo tomado de un personaje de cómic oriental: un niño sin casa, de tan solo tres pelos (三, «tres», 毛, «pelo»),¹³ que vagaba por el mundo bajo una afligida vida. Aunque este fue un préstamo que la autora tomó desde sus primeras experiencias literarias, lo cierto es que este héroe de ficción establece un claro guiño con su propia existencia. Tanto el personaje de cómic original como Sanmao muestran un perfil aventurero y, tristemente, trufado de infortunios. Por otro lado, fonéticamente «Sanmao» también significa «tres céntimos» («san»: tres, «mao»: céntimo), una alusión frecuente a la que la escritora recurría para bromear acerca de su propio valor y para imponer su perspectiva sobre su persona como mera observadora y relatora del mundo. En este trabajo, sin embargo, desafiaremos esta comparación ahondando en el significado y valor de Sanmao para la cultura hispánica y, además, para la diplomacia española.

Seguidamente, la segunda identidad que debemos resaltar es la de «Maoping Chen» (陳懋平), el nombre real de la escritora que se oculta tras el pseudónimo. Su traductora oficial al castellano, Irene Tor Carroggio, señala en una entrevista para este trabajo que «hablar de Sanmao no es lo mismo que hablar de Echo Chen, de Cheng Ping, la persona que se escondía tras el personaje.»¹⁴ Ligada íntimamente a esta, encontraríamos la tercera identidad: Echo Chen, el nombre que comenzó a usar tras su llegada a Madrid en 1967, dado que sería más fácil de pronunciar y recordar. La elección del nombre de «Echo» no fue aleatoria, sino que estuvo inspirada en el mito griego de la ninfa que ardía de amor por Narciso, y de la que no quedó nada salvo su voz.¹⁵

1.3. El fenómeno Sanmao

En los años 70 y 80 fueron tales los niveles de popularidad que alcanzó Sanmao que el movimiento asociado a su persona acabó siendo conocido como el

¹³ El personaje de cómic «Sanmao» fue creado en 1935 por el ya fallecido Zhang Leping, uno de los dibujantes más aclamados de China. El diario Ta Kung Pao de Shanghai publicó la primera tira de *El Invierno de Tres Pelos* el 15 de junio de 1947. En los siguientes dos años, el cómic se hizo famoso en todo el país. Una película basada en él fue premiada en octubre de 1949, el primer largometraje de la recién fundada República Popular China.

¹⁴ Ver anexo: Entrevista Irene Tor.

¹⁵ POSE, R. (2018), «Sanmao: traductora de Mafalda», *Revista DangDai*, n.º 21, pp: 17-19.

«fenómeno Sanmao».¹⁶ No cabe duda que Sanmao alcanzó tal estatus no solo por sus libros, sino también por ser un ejemplo de libertad, valentía y humanismo para toda una generación de chinos, y para las que siguieron. Como apunta la profesora Luisa Chang, Sanmao experimentó un proceso de enriquecimiento intelectual similar al de los literatos e intelectuales de Europa del Norte en el siglo XIX, el llamado «Grand Tour»,¹⁷ que llegó a su punto más álgido en 1820. Escritores como Lord Byron, Mery Shelley o Goethe, entre otros, viajaron por Italia, Francia o España, explorando el *extramundi* europeo desde un contexto aristocrático. En esencia, el valor primario del «Grand Tour» residía en el acceso tanto al arte clásico y Renacimiento como a la sociedad aristocrática del continente europeo, siendo una experiencia educativa y una resolución de total individualismo y libertad. El «Grand Tour» de Sanmao, a diferencia del de los grandes literatos europeos de siglos anteriores, estuvo marcado por un componente sociológico distintivo al asociarse con la otra casta de la sociedad: la clase social más baja, los obreros, los errantes perdidos y los pobres.¹⁸ Sus aventuras con los saharauis y su deseo inaudito de vivir la experiencia del desierto, y no solo «en» el desierto, son prueba de ello.¹⁹ Este tipo de características humanas, cercanas y con las que el ciudadano medio se podría identificar fueron las que despertaron el «fenómeno Sanmao», primero en Taiwán, y más adelante en China. Sin olvidar, además, el valor añadido referente a su persona: Sanmao era una joven china, inicialmente soltera, que vagaba sola por el más allá.²⁰

No se puede olvidar tampoco el exotismo del paisaje que rodea a Sanmao en su obra, y que satisface ampliamente las demandas del público chinotaiwanés en este sentido. El desierto del Sáhara, sus montañas de arena y la agitación social interna por la independencia, o las islas Canarias, presentadas tan exóticas y legendarias,²¹ son ejemplos de lo lejano para el ciudadano chino medio de finales del siglo XX. A través de sus relatos, Sanmao llegó a ser la protagonista de Scheherazade contando, desde el Sáhara, sus cuentos de las mil y una noches. Chang logra retratar esa demanda del exotismo del público chino citando la valoración

¹⁶ WEN EN, Z. (2010), «San mao xianxiang» 三毛現象, *Zuojia zuopin xin lun* 作家作品新論, n.º 9, p. 37.

¹⁷ El término Grand Tour apareció escrito por primera vez en 1670, en la obra *Voyage d'Italie* (El viaje a Italia) de Richard Lassels, en la que hace referencia al viaje por Europa que realizaban jóvenes aristócratas, principalmente británicos, como parte de su educación.

¹⁸ Sirva de ejemplo que, una vez en el Sáhara, Sanmao y José deciden aislarse del gueto español, pues deciden vivir en el llamado «barrio de los cementerios», de población prácticamente saharauí en su totalidad.

¹⁹ Así lo narra, por ejemplo, en «Diarios del Sáhara», donde señala que a diferencia de la mayoría de los españoles, ella y José deciden vivir en el llamado «barrio de los cementerios» de El Aaiún, próximo a la población saharauí, y no en el centro hispanizado.

²⁰ La palabra «中國», «China» en el idioma chino, literalmente significa *Nación del centro*. El primer carácter *zhōng* (中) significa «centro», «medio» y *guó* (國) significa «Estado», «país» o «nación». Sanmao, quien frecuentemente se identifica como «extranjera en todas partes», rompe esta noción central e invita al lector a conocer el «más allá» del Estado central de China.

²¹ El exotismo se aprecia, por ejemplo, en el pasaje «Crónica de mis visitas a brujos» de *Diarios de las Canarias* (pp. 47-60), donde no solo habla del paisaje inigualable de las islas, sino también de la mística del archipiélago.

de la novelista Shiao Feng: «Al igual que al lector le han gustado los poemas fronterizos de Gao Shi²² y los poemas sobre Cambridge y Florencia de Xu Zhimo,²³ no es de extrañar que el público admire los paisajes del Sáhara, Madrid, las Islas Canarias, Ecuador... y que Sanmao se haya convertido en la guía espiritual de muchos lectores y turistas.»

En cuanto a la repercusión de su obra, como señala el redactor en la sección de Cultura del diario español *El Correo* y crítico de cine Oskar Belategui, «millones de chinos siguen descubriendo España a través de los ojos de Sanmao.»²⁴ La pieza clave es la popularidad atemporal de Sanmao, que continúa siendo un símbolo literario para el público general chino. Como apunta la experta Miriam Lang: «mi experiencia es que no es fácil encontrar una persona taiwanesa formada, de cualquier sexo y menos de unos sesenta años, o una persona formada de la China continental menos de aproximadamente cuarenta años que no haya leído al menos una de las obras de Sanmao.»²⁵ Algo que la traductora Irene Tor comparte al señalar: «es difícil encontrar una persona china, hablarle de Sanmao, y que no sepa quién es. Puede que no se haya leído sus libros, pero es seguro que algo conoce.»²⁶

²² Poeta perteneciente a la Dinastía Tang.

²³ Célebre poeta chino perteneciente a la Escuela de la Luna Creciente, llamada también como la Nueva Poética. Durante su estada en diferentes ciudades europeas escribió conocidos poemas como «Adiós Cambridge», «Una noche en *Florencia*» o «Conversación por el monte de *Florencia*».

²⁴ BELATEGUI, O (2020), «La escritora china que hizo que millones de lectoras amasen a un buzo español», *El Correo*, (en línea: <https://www.elcorreo.com/butaca/cine/escritora-china-hizo-20200824135051-ntrc.html>).

²⁵ LANG, M. (1995). «San Mao Goes Shopping: Travel and Consumption in a Post-Colonial World», *East Asian History*, n.º 10, pp. 127-164.

²⁶ Ver anexo: Entrevista a Irene Tor.



APORTACIONES AL IMAGINARIO COLECTIVO CHINO SOBRE ESPAÑA

Las relaciones entre China y España se remontan al siglo XVI, inicialmente vinculadas con el comercio entre Filipinas y el continente asiático y, más adelante, con la evangelización.²⁷ Desde entonces han existido canales de comunicación entre ambos mundos, un camino en el que destacan personalidades como Diego de Pantoja —el único jesuita español que accedió, en 1601, a la corte del emperador Ming, Wan Li. Esta simbiosis cultural entre España y China se ha seguido ampliando desde el campo diplomático a través de iniciativas como «El Año de España en China» en 2007, acordado durante el Foro España-China celebrado en Barcelona en 2004 y parte del esfuerzo del Gobierno por impulsar las relaciones económicas, o la conmemoración cultural del 400 aniversario del fallecimiento de Diego de Pantoja en 2018. Este tipo de eventos, pese a tener en último término una marcada finalidad económica o política, se encauzan desde la vertiente cultural y son, por ende, el pasado reciente de lo que será la conmemoración de los 50 años de relaciones diplomáticas entre China y España en 2023. Tal efeméride será una oportunidad única para la imagen de España en China como un país moderno, avanzado y competitivo.

El informe *Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022* indica que «España ha recuperado parte del atraso en su proyección hacia Asia, pero sigue necesitando de una selección cuidadosa de objetivos y de una mayor dotación de medios, para aprovechar sus oportunidades.»²⁸ La «nueva centralidad» del continente asiático en el marco internacional es un hecho, y por tanto España debe reforzar sus relaciones con Asia, y en particular con China, como representante

²⁷ DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2018), «Las relaciones bilaterales de España con China», Instituto Español de Estudios Estratégicos, (en línea: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM13-2018_Relaciones_bilaterales_Espana-China_JdeCarlosIzquierdo.pdf).

²⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, (2018), «Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022», Gobierno de España.

sistémico de la geopolítica asiática. Como se abordará a lo largo de las páginas siguientes, para lograr tal objetivo la cultura representa un excelente punto de partida.

En esta primera sección, se aboga por la integración de Sanmao en el organigrama de personalidades a fomentar desde España para recordar unos lazos culturales comunes. Abordaremos cómo Sanmao ha actuado como «relatora» o «embajadora» de España no solo en China, sino frente a toda la esfera sínica. Su labor literaria ha dejado una huella imborrable cuyo legado es una imagen de España presente en el imaginario colectivo de la sociedad china, y revela el potencial de los factores históricos o culturales para crear una «idea-país» que se traduce en una baza inexorable del poder blando español en China. A continuación examinaremos cómo a través de su obra escrita, desde sus diarios a sus letras de canciones, Sanmao logró plantar a finales del siglo pasado una semilla de España en el acervo cultural chino que, en las últimas generaciones, se ha transformado en un árbol cultural robusto y del que la diplomacia española puede extraer su fruto.

2.1. Imagen de España en China: *El olivo de mis sueños*

«Por la noche, el brillante cielo estrellado cubrió los campos. Las estrellas iluminaban el vasto páramo y el cielo, y provocaron que volviera a sentir una tristeza conocida en mi interior. Ya hacía diecisiete años que sentía un amor loco por España. ¿Por qué no podría cansarme de ella ni un segundo? Nunca he encontrado la respuesta a esa pregunta.»²⁹

Sanmao

Camilo José Cela es uno de los escritores españoles contemporáneos que, entre su literatura, ha escrito más libros de viaje,³⁰ renovando el género de la literatura de viajes española. El propio Cela apuntó que *Viaje a la Alcarria* (1948) fue su obra «más sencilla, más inmediata y más directa.» Muestra el valor literario que puede adquirir una guía de viajes, pues como apuntó el Nobel, la escritura de este libro se dilató durante apenas siete días, en los que quiso «llamar a las cosas por su nombre» y trasladar al lector al contexto que veía y pisaba. Sin ornamentos y sin ruidos, su recorrido consigue «contar España», analizando tanto los paisajes como a sus gentes.

Si bien es cierto que en el caso de Cela la tarea de contar España tiene un alcance mayoritariamente nacional, en el caso de Sanmao, su versión de España llega a tener un alcance internacional, centrándose en el mundo chinohablante. Sanmao llegó, sin saberlo, a ser parte del grupo de escritores que contaron la

²⁹ SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 252.

³⁰ Ejemplos son *Viaje a la Alcarria*, *Del Miño al Bidasoa*, *Judíos, moros y cristianos* y *Primer viaje andaluz*.

España de la segunda mitad del siglo XX.³¹ «Cuando aún casi nadie en China conocía España, Sanmao la sacó a relucir a través de sus libros, que eran todo un éxito allí», reconoce Marta Arribas, una de las directoras del reciente documental: *Sanmao: La novia del desierto*.³²

Los libros de viaje más destacados y predilectos de Sanmao son la trilogía *Diarios del Sáhara*, *Diarios de las Canarias* y *Diarios de ninguna parte*, a través de los cuales Sanmao es capaz de pintar una imagen de España en chino que incluye aspectos gastronómicos, sociales, históricos y políticos. Más allá de Canarias, en su obra habla de diferentes lugares de España: Toledo,³³ Asturias,³⁴ Ponferrada,³⁵ Segovia y su acueducto romano,³⁶ e incluso de la existencia de las Comunidades Autónomas en el territorio español,³⁷ por citar algunos breves ejemplos. Se hace embajadora de la cultura española al tratar a escritores y artistas españoles como «el gran pintor El Greco»,³⁸ «la maja desnuda de Goya»³⁹ y otros elementos del panorama cultural español como las «gaitas típicas del norte de España»⁴⁰ o «don Quijote.»⁴¹ Como conocedora de España, incluso planea el itinerario cultural de algunos turistas chinos incluyendo lugares como la plaza de Cibeles o el Museo del Prado.⁴² Irene Tor destaca el caso de Sanmao como único: «desconozco si existe algún otro autor chino que tenga tanta relación con España, que conozca tan bien el idioma y la cultura, y que se haya casado con un español.»⁴³

En una carta enviada desde las Canarias a sus padres en uno de los últimos viajes que hizo a España para vender su casa tras el fallecimiento de José María, Sanmao compartía lo que sentía por nuestra tierra con ellos: «Durante el viaje os he ido enviando cartas en las que manifestaba una y otra vez que quería mar-

³¹ En cuanto a la propia teoría de la literatura de viajes, Sanmao justifica de algún modo su cometido argumentando lo siguiente: «Hay un proverbio chino que dice: «el conocimiento proviene de las experiencias en la vida y de los libros». Viajar es la forma más directa de absorber conocimientos. El mundo ha cambiado mucho: ahora existen multitud de materiales sobre las costumbres y los monumentos de cada país. Lo que yo siempre hago antes de viajar es, en primer lugar, leer algunos libros y echar un vistazo a algún mapa para tener una ligera idea de cómo es ese lugar en cuestión. A continuación me desplazo en persona para comprobar lo que he leído. Me he dado cuenta de que esta forma de viajar es mucho más fructífera que la de los que se plantan en un país desconocido sin saber nada de él.» SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, p. 98-99.

³² PINTO, C. (2020) «El relato olvidado de la 'primera china hippie'», *Diario Sur*, (en línea: <https://www.diariorur.es/festival-malaga/relato-olvidado-primera-20200827001304-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>).

³³ SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 99.

³⁴ *Ibid.*, p. 250.

³⁵ *Ibid.*, p. 253.

³⁶ *Ibid.*, p. 282-283

³⁷ *Ibid.*, p. 256

³⁸ *Ibid.*, p. 99.

³⁹ *Ibid.*, p. 106.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 161.

⁴¹ *Ibid.*, p. 277.

⁴² *Ibid.*, p. 105.

⁴³ Ver anexo: Entrevista con Irene Tor.

charme de este lugar para ir en busca de una nueva vida, pero, al llegar a España y empezar a hablar en español, he cambiado de parecer. Amo demasiado a este país y también a las islas Canarias. Aunque corre sangre *china por mis venas, España es mi amor y durante seis años eché raíces en África. ¿A dónde voy a buscar una nueva vida?*»⁴⁴

Cabe destacar que para Sanmao el viaje fue como un punto de inflexión en su vida, una peregrinación para simplificar o aliviar sus agobios. Le gustaba observar a la gente, asociarse con la multitud dando importancia a la comunicación. Bajo su pluma, notamos que describe más a la gente que a los paisajes o los monumentos, siendo esta fijación humana lo que hace de ella un puente entre culturas. Contando su versión de España, no solo desde la historia, sino también desde la cultura, Sanmao ha creado una ventana atemporal, despertando un interés inaudito en China sobre «España», el modo de vida español y la historia de nuestro país. Fei Yong describe parte de este proceso en su libro *Una mujer así como Sanmao*: «El viaje de Sanmao, cuyo motivo no se enfoca en la contemplación de los paisajes ni visita a los monumentos, presta aún más atención a la cultura humana.⁴⁵ A ella le gusta trabar amistades con gente desconocida. A través de este tipo de amistad o zona de contacto para llegar a la comunicación o aculturación de dos culturas.» En las siguientes secciones analizaremos en profundidad los distintos ejemplos de cómo Sanmao cuenta España en sus libros, contextualizando la descolonización del Sáhara español o la diversidad cultural de nuestro país.

El carácter polifacético y cercano es lo que impulsa a la investigadora Miriam Lang a describir a Sanmao como «una de las primeras celebridades de los medios de comunicación en el mundo de habla china.»⁴⁶ Tanto así, que su éxito no solo se plasmó en sus diarios y novelas, sino también en las letras de canciones que escribió. Destaca fundamentalmente el éxito *El olivo de mis sueños*, una canción en cuya letra habla de los extensos campos de olivares de España, y cuyo trasfondo es la descripción del Jaén natal de su marido, José. Luisa Chang destaca que, «a lo largo de la historia de la música moderna en Taiwán, no hay ninguna canción como *El olivo de mis sueños* que haya durado más de cuarenta años sin pasar de moda ni ser arcaica y sigue siendo muy popular y conocida, generación tras generación.»⁴⁷ El éxito de la canción vino asegurado por el llamado «triángulo de hierro»: la escritora Sanmao, el compositor Li Tai-Xin y la cantante Chi Yu.

⁴⁴ SANMAO (2019), *Diarios de ninguna parte*, Barcelona, Rata, p. 140.

⁴⁵ FEI, Y. (2002), *這樣一個女子：三毛* [Zhe yang yi ge nü zi : Sanmao], 雅書堂文化事業有限公司 [Taipei Xian Banqiao Shi].

⁴⁶ XIAO HONG LEE, L. (2002), *Biographical Dictionary of Chinese Women: The Twentieth Century, 1912-2000*, Hong Kong University Press, London/New York, p. 404.

⁴⁷ CHANG, L. (2020), *Op. cit.*, p. 200.

Como consecuencia, el éxito de la canción hizo que se convirtiera en el emblema de la corriente pop denominada «canciones populares de campus» (similar a las tunas universitarias en España).⁴⁸ De forma natural y a través de *El olivo de mis sueños*, España consiguió encontrar un lugar en el panorama musical chinotaiwanés, penetrando una parte de la esencia de nuestro país en la esfera musical china del momento. No se debe olvidar que, tal y como explica Chang, la corriente de música pop universitaria se establecía bajo el lema «cantar nuestras canciones», con el objetivo de distanciarse del panorama musical estadounidense.⁴⁹ Evidentemente, se produce una incidencia política en la cultura, pues parte de la razón de esta corriente de «cantar nuestras canciones» surge de la ruptura de relaciones diplomáticas entre la República de China y los EEUU a partir de enero de 1979. De forma natural, el plano social chinotaiwanés abraza como profundamente suya la canción *El olivo de mis sueños*, interiorizando como parte del acervo cultural taiwanés una descripción romántica de España.

«No me preguntes de dónde vengo, mi origen es muy lejano.
¿Por qué vagabundear tan lejos?
Por los pájaros que vuelan,
por el arroyo que fluye en el valle,
por las vastas praderas,
pero sobre todo, sobre todo,
por el olivo de mis sueños»
(Traducción de *El olivo de mis sueños*)

2.2. Sanmao y el Sáhara español: su relato de la Historia

«Lo más aterrador fue que el tirano de Hasan había hecho una llamada para conseguir trescientos mil voluntarios y al día siguiente ya se habían alistado dos millones de personas. El telediario de la noche de la televisión española empezó a retransmitir documentales de la marcha pacífica de Marruecos: «¡el 23 de octubre tomarán la ciudad de El Aaiún!» *Salieron como un enjambre de avispas con todas sus fuerzas. Hombres, mujeres, jóvenes y ancianos dieron el primer paso al lado del rey Hasan, acompañándolo con cantos y bailes, mientras avanzaban amenazadoramente hacia la frontera, lentos pero seguros. Invadían paso a paso el corazón de los que, desde el otro lado, lo mirábamos por televisión.»*

Sanmao

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ CHANG, L. (2020), *Op. cit.*, p. 200.

Para entender la profundidad del relato de Sanmao sobre el Sáhara español, es preciso considerar tanto el público al que se dirige como el periodo en el que se publica. Lo cierto es que *Diarios del Sáhara*, publicados en Taiwán en 1976 y en China continental en 1984,⁵⁰ muestran un relato de la historia de la descolonización del territorio que difícilmente podía ser superado en el momento por ninguna otra referencia histórica. La publicación periódica que Sanmao realizaba en *United Daily News* se transformaba en un relato de la historia, de modo que Sanmao rozaba los límites entre escritora «de su vida» y corresponsal periódico. A diferencia de otros eventos geopolíticos más ampliamente debatidos (como, por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial), para la mayoría de los lectores habría muy poco marco de conocimiento existente en el que encajar estas historias saharianas. Ello implica que, de un modo u otro, la versión que Sanmao narró en sus diarios sentó una especie de jurisprudencia histórica en China. Seguidamente analizaremos cuál es la visión de Sanmao sobre España a lo largo de las líneas que escribe. Como veremos, la jurisprudencia histórica establecida por Sanmao es positiva para España.

En primer lugar, ¿por qué decimos que el relato de Sanmao sentó jurisprudencia histórica? El relato de Sanmao goza de una veracidad adicional debido a su naturaleza como «tercera parte no interesada». No representa al Sáhara, ni a Marruecos o Argelia, ni en su totalidad a España. Sanmao logra desvincularse así del tópico orwelliano según el cual «la historia la escriben los vencedores.» Su relato es propio e individual, y por tanto, para los lectores, se ha convertido en algo más que una historia de la propia Sanmao o que una «historia» sobre el Sáhara. Desde su publicación en chino, *Diarios del Sáhara* se convirtió en «la historia» del Sahara. El hecho de que la propia vida de Sanmao sea parte de sus narraciones, y de que exista un amplio debate sobre la veracidad de algunos de los hechos que narra,⁵¹ en lugar de desvirtuar la veracidad de sus textos tuvo el efecto paradójico de reafirmar sus historias dotándolas de un toque extra de veracidad.

Desde un enfoque mucho más personal, se debe resaltar que en la historia de Sanmao, los eventos violentos se personalizan en muertes individuales. Inventadas o no las personas que mueren y sus circunstancias, estas narraciones afirman una relación política específica de Sanmao con la historia del Sáhara, así como del Sáhara con ella misma. Introduciéndose a sí misma como parte de la situación política del Sáhara de mediados de la década de 1970, Sanmao se posiciona en el corazón de la historia, observando, actuando y reaccionando, y presentando la capacidad de ser conmovida por los eventos como acción en sí misma.

⁵⁰ Se ha debatido qué versiones clandestinas de los libros cruzaron el estrecho de Taiwán antes incluso de su introducción oficial en el continente.

⁵¹ Por ejemplo, es objeto de debate el supuesto encuentro en 1975 entre Sanmao y Basiri, el gran héroe de la independencia saharauí desaparecido años antes, que narra en el último capítulo de *Diarios del Sáhara*.

A medida que las experiencias supuestamente veraces de una joven de Taiwán se entrelazan con la historia del Sáhara Occidental, los escenarios geográficos y temporales de las historias no solo adquieren una calidad adicional de viveza o inmediatez, sino que también le otorgan un cierto derecho para tratar en su prosa el lugar y el tiempo en el que suceden.

De interés diplomático es que, como apunta Lang, Sanmao ha «hecho historia» del Sáhara al establecer una doble relación con los lectores chinos, en primer lugar, en tanto que su historia romántica y sus aventuras se sitúan en este espacio geográfico y, en segundo lugar, dado que hace del Sáhara un lugar para la participación política y diplomática china.⁵² Gracias a Sanmao, la historia del Sáhara es parte de la cultura popular china y, por extensión, también lo es este fragmento de la historia de España.

Aclarada la pseudoveracidad del relato de Sanmao, nos interesa analizar si España sale o no bien parada de un tema tan sensible para nuestro país como es el proceso de descolonización del territorio, más aún dada la actividad frenética de Marruecos por reclamar el territorio en la actualidad y la prolongación del conflicto. Para analizar la visión que Sanmao tan delicadamente ofrece de la «potencia colonial», nos guiaremos de dos de los relatos de Sanmao en *Diarios del Sáhara*: ‘El Sargento Salva’ y ‘El llanto de los camellos’.

El relato *El sargento Salva* relata lo que sería el inicio del conflicto del Sáhara Occidental, un tablero en el que jugaban Marruecos y Mauritania, además de España. Los dos primeros querían repartirse la colonia española del Sáhara, mientras que ésta quería la independencia y España se veía en una difícil tesitura. Sanmao aprovecha la historia personal del sargento para humanizar esta historia de potencias, apareciendo como una mediadora neutral. El relato comienza con una visión terrible de España, canalizada a través del sargento Salva, miembro de La Legión, ebrio y tirado en el suelo, rodeado de un grupo de saharauis que le escupen y se mofan de él. Tras una simple historia, Sanmao traza una alegoría que relata la situación política del momento, en la que los personajes son esbozos de sus nacionalidades.

A raíz de esa descripción de la situación inicial Sanmao aprovecha para introducir la relación de los jóvenes y el Frente Polisario, que describe a pie de página para sus lectores.⁵³ A la imagen inicial se suman los rumores que llegan a Sanmao sobre el carácter «racista» contra los saharauis. No obstante, a lo largo del capítulo, Sanmao vuelve a encontrarse con este sargento en repetidas ocasiones, y poco a poco su percepción sobre él mejora. El capítulo desvela una terrible

⁵² LANG, M. (1995), *Op. cit.*, p. 151.

⁵³ De nuevo, las notas a pie de página con carácter histórico permiten dotar al relato de una mayor veracidad, sin negar por ello la labor educativa que Sanmao impulsó en Asia sobre la geopolítica española de finales del siglo XX.

historia de dieciséis años atrás en la que un grupo de saharauis había atacado un campamento de noche por sorpresa, matando a cuchillo a todos los militares del batallón mientras dormían, salvo al sargento en cuestión.⁵⁴ La nobleza del sargento se recupera finalmente cuando éste salva a un pequeño grupo de niños saharauis de una explosión, lo que si bien no elimina las dudas sobre un posible racismo encubierto, sí que enfatiza el humanismo, empatía y sentido del orden militar, en honor a España.

Con un trasfondo socio-histórico similar, en *El llanto de los Camellos* se deja entrever que para Sanmao, afiliada a los colonizadores españoles, no existe una diferencia real entre la independencia saharauí y el dominio de Marruecos; la presencia o no presencia de España es lo que realmente le atañe. En el capítulo Sanmao mantiene unas conversaciones al respecto con Shaída, una joven saharauí, durante las que Sanmao reconoce que «*el colonialismo ha de acabar tarde o temprano, pero el problema es cuántos años necesitarían los saharauis, este colectivo bárbaro ignorante, para construir su país después de independizarse, y no soy muy optimista...*»

Sanmao continúa tratando la cuestión del colonialismo al escribir sobre una reunión de españoles en los albores del estallido de la crisis. Nuevamente, Sanmao comienza con un relato negativo que después termina siempre con una nota positiva. En la reunión señala que un español llegó a calificar a los saharauis con un tono extremadamente violento y claramente inhumano. A lo largo de la reunión, este mismo nacional se fija en ella para exclamar a continuación: «¡Y que conste que los españoles no somos los únicos colonialistas! ¡Los chinos de Hong Kong pierden el culo por estar a buenas con el Reino Unido! Después de tantos años de obedecer a los británicos... Los saharauis son incapaces de seguir su ejemplo.» Tras escuchar opiniones tan radicales, reconoce «cambiar de bando». Siendo ésta la única ocasión en que Sanmao parece tratar de forma indirecta (o directa, a todos los efectos) la cuestión de Hong Kong, el valor personal añadido se multiplica al desprenderse de los comentarios de Sanmao la comparativa entre dos relaciones de potencias coloniales y territorios colonizados. Por un lado, la relación Reino Unido - Hong Kong, y por otro la relación España-Sáhara Occidental.

Pese a este incidente y la versión negativa que Sanmao podría parecer estar estableciendo sobre España, lo cierto es se trata nuevamente de una técnica para dotar de mayor credibilidad a su relato. La anécdota anterior es posiblemente la única en la que Sanmao se desliga del sentimiento español, que adquiere como mujer de José. De hecho, son múltiples las ocasiones en las que en sus conversaciones con militares o civiles españoles habla de un «nosotros», incluyéndose en el cómputo. Baste señalar que la propia Sanmao adquirió la naciona-

⁵⁴ SANMAO (2016), *Diarios del Sáhara*, Barcelona, Rata, p. 371.

lidad española en el momento de contraer matrimonio con José.⁵⁵ En esta línea, y como refleja la cita con la que introducíamos esta sección, lo cierto es que la descripción del final de este relato está cargada de un sentimiento de pena y de pérdida que podría sentirse más cercano al público español que al chino. Sanmao se hace partícipe de la ruptura sentimental con el territorio mediante una descripción pormenorizada de los hechos, abordando directamente la llegada de los mediadores de Naciones Unidas, la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV), y la aceptación del gobierno español de la aplicación del principio de autodeterminación.

2.3. América Latina: imaginario del mundo hispano

«Llegué a España en 1967 y me enamoré de su paisaje, de su gente y de esa maravillosa lengua, el español, que sonaba a libertad y llenaba el cielo de pájaros y de luz»

Sanmao

Tras la muerte de su marido, Sanmao regresó a Taiwan. Poco después de su vuelta, el periódico para el que había escrito sobre sus vivencias en el Sáhara, *United Daily News*, le dio la oportunidad de recorrer Latinoamérica en 1981. Desde México a Argentina, Sanmao realizó un periplo de 6 meses durante el que publicó varios artículos, ampliando así su relación con el mundo hispanohablante. Desde antes del inicio de su etapa latinoamericana ya podemos identificar uno de los elementos fundamentales que conecta el mundo iberoamericano que crea Sanmao: el idioma español. La discontinuidad de Sanmao a través de diferentes lugares de África, Europa y América Latina, encuentra una linealidad en el hecho de que el idioma de comunicación que la acompaña en los lugares que visita siempre es el español. Sin duda, siendo el idioma uno de los elementos claves del imaginario colectivo del mundo que traza Sanmao, ella en sí misma se convierte en embajadora de la lengua de Cervantes en Asia. Tanto así, que se ha debatido en profundidad el impacto de Sanmao sobre el aprendizaje del español en China. Por un lado, cuenta Inmaculada González Puy, antigua directora del Instituto Cervantes de Pekín y directora en la actualidad de la Biblioteca Cervantes en Shanghái, que «muchas estudiantes chinas deciden estudiar español porque han leído a Sanmao.»⁵⁶ Para más inri, la popularidad de Sanmao, cuyo nombre español fue «Echo» impulsa todavía hoy a jóvenes chinas a adoptar este nombre, tal

⁵⁵ Véase anexo: «Documento Nacional de Identidad de Sanmao».

⁵⁶ CARRIÓN, J. (2019), «*El sueño canario de Sanmao*», *Mujer de Hoy*, (en línea: <https://www.mujerhoy.com/actualidad/201908/14/sanmao-escritora-chino-taiwanesa-canarias-rev-20190813002228.html>).

y como cuenta la escritora Echo Huang en un artículo para Quartz sobre la razón por la cuál adoptó este nombre ella misma.⁵⁷

En este apartado, se defiende el impulso de Sanmao a la comunidad histórica y cultural hispanoamericana. Las aportaciones de Sanmao al imaginario colectivo de España en China adquieren una nueva dimensión en su fase latinoamericana al ser la primera relatora en Asia de lo que hoy conocemos como la «Comunidad Iberoamericana de Naciones» y que la propia Constitución española de 1978 denomina en su artículo 56 como «comunidad histórica».⁵⁸ Señala Lucila Carzoglio, editora de la revista argentina ChopSuey, que «Sanmao construyó un imaginario de lugares que aún es persistente. Fue una pionera en el encuentro de dos mundos.»⁵⁹ Carzoglio agrega en una publicación de la revista porteña DangDai que «su manejo del idioma español, pero sobre todo sus experiencias en el Desierto del Sáhara en los setenta, su estadía en las Islas Canarias, sus recorridos por España y sus andanzas por América Latina a inicios de la década de los ochenta fundaron un imaginario sobre el mundo hispano que continúa aún vigente en muchos de los países en los que se habla mandarín.»⁶⁰

Entrando en materia, la posición de Latinoamérica en su literatura dentro de su abanico literario goza de unas características diferentes. La mayor distinción parte del hecho de que en el Sáhara y en las islas Canarias Sanmao escribió desde su hogar y como resultado natural de lo que podríamos calificar como una necesidad vital, mientras que a lo largo de su viaje latinoamericano, planeado, viajó para escribir. Este rasgo marca profundamente todo el texto, pues aunque sus escritos latinoamericanos aún no han sido traducidos en su totalidad al español, Salvador Marinaro, coeditor de la citada revista ChopSuey y promotor de la traducción de las obras de Sanmao en Argentina, apunta que en este periodo Sanmao «va indagando en el sentido clásico del género de viajes.» Es decir, se reduce el alcance romántico de su obra y aparecen en sus textos detalles más propios de la literatura de viajes tradicional, como el precio de los hoteles, las monedas nacionales o lo que se come en cada lugar. Su experiencia está atravesada por la masificación turística que comienza a vivir América Latina en los

⁵⁷ HUANG, E. (2017), «The brave, tragic adventurer who inspired generations of Chinese girls to adopt her nickname», Quartz, (en línea: https://qz.com/963273/the-world-traveling-writer-san-mao-inspired-generations-of-girls-to-adopt-her-nickname-echo/?utm_source=facebook&utm_medium=qz-archive&fbclid=IwAR0nMCcd7eEhzQe5KrbtbX12Kq35PpWauyr3OYf3N4s2IYQIDTBpkUpmXBM).

⁵⁸ Artículo 56 de la Constitución española de 1978: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.»

⁵⁹ (2020), «Destacan en Argentina a Sanmao como autora clave para vínculo entre China y países hispanohablantes», Spanish Xinhuanet. (en línea: http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/23/c_139461188.htm).

⁶⁰ (2021), «Se inaugura el programa «Sanmao, 30 años»», Revista DangDai (en línea: <https://dangdai.com.ar/2021/01/05/se-inaugura-el-programa-sanmao-30-anos/>).

años 70 y 80, algo que Marinaro y Carzoglio ven muy claramente en los lugares donde se detiene: en México visita el Templo del Sol y la Luna, en Honduras a Copán, en Perú visita Cuzco y Machu Picchu y en Argentina elige la Pampa.⁶¹ Claramente, se observa que su trayectoria estuvo muy ligada a la difusión del turismo en América Latina.

En español, la editorial española *Rata* publicó tres antologías de Sanmao: *Diarios del Sáhara*, *Diarios de las Canarias* y *Diarios de ninguna parte*. Sin embargo, Sanmao escribió más de 25 libros, además de cartas, guiones y canciones. Entre toda esta obra, existe un libro sobre las crónicas en Latinoamérica. En la actualidad, existe un proyecto de traducción de la crónica argentina por parte de los expertos argentinos Lucila Carzoglio y Salvador Marinaro, cuyo título provisional sería *Un paseo por 10.000 lagos y 1.000 montañas* (万水千山走遍, Wanshuiqianshan zou bian).⁶² El título ya muestra que a Sanmao le fascina el paisaje, al resaltar la exuberancia como recurso propio de la literatura de viajes tradicional. No solo es una de las pocas autoras chinas que han escrito sobre distintos países de habla hispanohablantes, sino que además en su obra plantea un imaginario sobre los paisajes de Latinoamérica y España, y también sobre nuestras culturas. Unos retratos que siguen vigentes, razón por la cual el Instituto Cervantes de Pekín define a Sanmao como «un puente entre China y los países de habla hispana.»⁶³

Por otra parte, la comunidad académica internacional reafirma lo establecido. De hecho, los estudiosos e investigadores reunidos en el Congreso Internacional de Traducciones de Literatura Taiwanesa, que se celebró durante los días 15 y 16 de noviembre de 2019, abogaron «por la contribución de Sanmao como un puente entre los pueblos de España, Taiwán y China [...] Así como una chispa para que haya más interesados por la literatura taiwanesa y el español, y viceversa.»⁶⁴ Ello lo destaca así la ya citada profesora Luisa Chang en uno de sus artículos presentados en la revista *Encuentros de Catay*, dando cuenta de la relevancia de Sanmao como punto de encuentro entre los mundos hispanohablante y sinohablante. Además, para Enrique Larreta, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos e Interculturales de la Universidad del Este de China, la difusión de una cierta imagen del mundo hispano en la década de los ochenta estuvo abanderada por Sanmao, la gran viajera y cronista china. «Para la generación

⁶¹ FUNDACIÓN ICBC, (2020), «Sanmao: una escritora china por latinoamérica», Canal de Youtube de Fundación ICBC, (en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=pStI93KWRKc>).

⁶² Traducción provisional de Marinaro y Carzoglio.

⁶³ CARZOGLIO, L. (2017), Sanmao, una escritora en el desierto, Instituto Cervantes de Pekín (en línea: https://pekin.cervantes.es/es/cultura_espanol/actividades_destacadas/san_mao/san_mao_escritora_desierto_espanol.htm).

⁶⁴ CHANG, L. (2020), *Op. cit.*, p. 223.

que vivió la apertura,⁶⁵ Sanmao fue una imagen de referencia para acercarse a la cultura hispana», dice Larreta.⁶⁶

⁶⁵ Se hace una referencia a la política de «Reforma y Apertura» de Deng Xiaoping. Ver sección: «Sanmao y la política china del siglo XX».

⁶⁶ MARINARO, S. (2019), «*Con el español se trabaja, se estudia y se viaja*», VIII Congreso de la Lengua, (en línea: https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/espanol-trabaja-estudia-viaja_0_YAAafmVBT.html).



IDENTIDAD, VALORES Y CULTURA EN LA OBRA DE SANMAO

Como se ha comentado, uno de los rasgos más característicos de la obra de Sanmao es su cercanía, su delicadeza con lo mundano y, como suele ocurrir en la literatura de viajes, la ausencia de cualquier resquicio de pedantería. Estas señas de identidad en su escritura le permiten adaptar un lenguaje que trasciende el orden de las palabras y en el que es importante bucear entrelíneas para extraer qué se dice sobre valores, sobre cultura o sobre la propia identidad de Sanmao.

En esta sección, analizaremos estos tres aspectos desde ámbitos concretos. Por ejemplo, en el marco de los valores nos centraremos en su carácter feminista y su libertad como mujer, pero también como ciudadana china, como veremos al abordar la cuestión de su propia identidad. La tarea no pretende ser exhaustiva, pues son muchos otros los ejes éticos que se pueden extraer de la literatura de Sanmao y que serían de interés para un diplomático español, tales como el respeto por el derecho internacional (como se deja ver en sus alegatos en defensa de la posición de Naciones Unidas con respecto del proceso descolonizador del Sáhara), o el respeto interreligioso (al provenir Sanmao de una familia fuertemente cristiana pero visualizar, comprender y defender otras religiones, como el islam, tan presente en su obra, e incluso otras formas de espiritualidad con las que conecta en la segunda etapa de su vida, tras la muerte de José).

3.1. Sanmao y la cuestión de la identidad chino-taiwanesa

«Fui lo que se llama una niña de la guerra porque nací tras una»⁶⁷

Sanmao

⁶⁷ SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 28.

La cuestión de la identidad de Sanmao es, dada su naturaleza chinotaiwanesa, un objeto interesante de estudio, no solo desde una perspectiva analítica como la que aborda este trabajo, sino también desde la posición de lector. De hecho, se ha comentado que un elemento de peso dentro del «fenómeno Sanmao» en la China continental —que empezó unos años después que el de Taiwán, una vez retomado el diálogo cultural entre ambos lados del Estrecho— fue la identidad de Sanmao como ciudadana de Taiwán. Para los chinos del continente, el exotismo del desierto y de los «7 diamantes»⁶⁸ se ve revalorizado con una pieza clave y mucho más cercana a su conocimiento: el exotismo de Taiwán. En un plano más personal, para los lectores de la parte continental, sus *diarios* profundamente íntimos pueden haber ofrecido una ventana a la psique taiwanesa. Parafraseando a Miriam Lang, Sanmao apareció en la República Popular de China repentinamente como una de las primeras celebridades traídas al público por los medios privados en lugar de como un modelo a seguir promovido por el estado. Al igual que la cantante [de Taiwán] Teresa Teng (鄧麗君, Deng Lijun), Sanmao apareció como una figura aparentemente independiente de glamour, talento y feminidad, con el atractivo adicional de ser de Taiwán, cuyos productos culturales no habían estado disponibles para los habitantes de China continental durante décadas, y atrajo a una audiencia para quienes estos atributos habían escaseado durante la última década o más.

En el plano político, sin embargo, la posición de Sanmao es prácticamente inexistente. Apunta Iolanda Batallé que «Sanmao representa las dos culturas. Pero es una librepensadora, una individualista que procuró vivir al margen de las instituciones.»⁶⁹ Ciertamente, esta afirmación puede verse retratada en el propio discurso de la escritora: «*en China seguramente tú eres tú y yo soy yo y, aunque nos cruzáramos, lo más probable es que no nos hiciéramos ni caso. Sin embargo, cuando nos marchamos de nuestra tierra, no te olvides de que a todos se nos conoce con un mismo nombre, todos somos chinos.*»⁷⁰

La literatura de viajes vuelve de nuevo a ser un pilar fundamental para los objetivos de Sanmao al lograr, a través de la misma, dirigirse a su comunidad de lectores como si de una guía turística se tratara. Como se desprende del extracto superior, conclusión de un relato que Sanmao dedica al turismo chino en el extranjero, la autora ignora cualquier redecilla de carácter político para aunar la identidad china en su proyección exterior. En sus escritos, además, Sanmao se refiere constantemente a sí misma como «china», sin entrar en las cuestiones más profundas que agitaban la política china como sería la cuestión del Partido Comunista o la República China. Para Sanmao, los taiwaneses eran chinos y viceversa, pues en su obra todos son llamados indistintamente *paisanos* y *compatriotas*. Esa ambigüedad, o doble identidad, es la que revaloriza el potencial

⁶⁸ Sanmao se refiere con esta expresión a las Islas Canarias en múltiples ocasiones.

⁶⁹ Ver anexo: «Entrevista a Iolanda Batallé».

⁷⁰ SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 111.

de Sanmao. Nacida en el continente, criada en Taiwán, la figura de Sanmao es capaz de atraer a lectores de diferentes partes del mundo de habla china dentro de un discurso apolítico.

En otra ocasión, Sanmao lleva a un grupo de turistas a un restaurante en Madrid. El conflicto del relato comienza cuando un grupo de sus *paisanos*, tras consumir grandes cantidades de alcohol, comienzan a cantar, dar palmas y cantar llamando la atención del resto de comensales del lugar. Sobre la importancia de cuidar las formas en el extranjero, Sanmao comparte así su parecer: «*Compatriota, te ruego encarecidamente que cuando viajes al extranjero te comportes con dignidad y respeto hacia ti mismo. Sigue las costumbres locales y, sobre todo, no descuides las formas. Al fin y al cabo, que puedas o no hablar con fluidez la lengua del país, usar los cubiertos o vestir ropa moderna son cuestiones sin importancia.*»⁷¹ Como si se tratara de una intrahistoria unamuniana, es curioso que la obra literaria de Sanmao, narrada como un diario de viajes, también esboza sus perspectivas sobre cómo viajar. Para el caso que nos ocupa, es sumamente interesante descifrar que el público para el que escribe son «los chinos», entendidos como un único ente. Más adelante analizaremos el contexto político de la China del siglo XX, donde veremos cómo ha sido históricamente la relación del gobierno de la República Popular de China con la autora. De lo que no cabe duda es de la excepcionalidad de Sanmao más allá, y alejada, del espectro político. Con China saliendo de la Revolución Cultural de Mao Zedong, Hong Kong en plena etapa colonial y Taiwán bajo ley marcial, Sanmao se arroja al mundo y lo narra.

3.2. ¿Un discurso feminista en la obra de Sanmao?

«No soy feminista, pero no deseaba en absoluto perder mi independencia y libertad, así que le repetía una y otra vez que después de la boda yo seguiría siendo un alma libre, y que, si no, nada de boda»

Sanmao

La imagen de una mujer viajera, libre y soñadora que en los años setenta del siglo pasado parte rumbo al desierto encaja dentro de la definición contemporánea de mujer independiente y empoderada. Sin embargo, y como vemos en el extracto superior, Sanmao no se autodefine como feminista, y lo que es más, lo niega. De la lectura de su obra se desprende que Sanmao no aborda el feminismo como tema principal, lo que no es óbice para que su carácter e impacto sí que hayan tenido —y continúen teniendo— una proyección feminista al inspirar a toda una juventud de mujeres chinas a sentirse libres de viajar y de actuar. La diferencia en perspectiva sobre el término feminismo en la década de los setenta

⁷¹ SANMAO (2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 111.

y casi cincuenta años después debe incorporar también la lógica del tiempo y de la evolución social. Hoy en día, la Real Academia Española lo define como el ‘principio de igualdad de derechos de la mujer y el hombre’. Por tanto, se puede deducir que aunque Sanmao niegue ser feminista en su obra, en realidad se trata más bien de un desajuste temporal del concepto de feminismo tal y como se entiende en la actualidad.

Sanmao se configuró como un icono de la nueva mujer china: una joven de recia personalidad, viajera, libre y soñadora, hasta llegar a ser apodada «la heroína caballerisca del desierto.»⁷² De hecho, Chang destaca que la fuerza de la voz femenina de Sanmao sirvió ya en los años 70 como ley no escrita de igualdad de género y como inspiración para todas aquellas jóvenes que sueñan con encontrar su propio oasis en el desierto. Además, de acuerdo con Lorena Barco «tradicionalmente, se había mostrado un especial interés por la literatura de viajes producida por sujetos masculinos, mientras que la procedente de viajeras-escritoras había sido tratada en menor medida, hecho que se ha visto corregido en los últimos tiempos gracias a la labor de algunos autores que han intentado analizar y visibilizar a la viajera-escritora.»⁷³ Tomando este contexto como punto de partida resulta evidente la relevancia de una escritora como Sanmao en el campo de las letras, no solo como mujer, sino también como asiática. El carácter intrépido de Sanmao no solo puede igualar a escritoras de viajes españolas como Catalina de Erauso (la Monja Alférez) o María Belmonte, sino que su estilo confesional a modo de diario, siempre consciente de sí mismo y lleno de humor, encaja perfectamente en la era del #MeToo, pese a que el libro fuera escrito cinco décadas antes.

En *Diarios del Sáhara* expone además un breve pasaje en que tiene que enfrentarse a tres hombres que intentan violarla en el desierto. En otra ocasión, presencia la celebración del matrimonio una joven saharauí, quien tras contraer matrimonio, pierde la virginidad ante los vítores de familiares e invitados. Desde el respeto de la diferencia cultural, Sanmao narra sus emociones personales dando fe de situaciones en las que, a su juicio, se menosprecia el valor de la mujer por el hecho de serlo. En cuanto a su aportación a la situación, destaca la anécdota sobre su implicación sanitaria en el Sáhara. Como los únicos médicos españoles de la ciudad eran hombres, las musulmanas saharauíes se negaban a visitarlos, por muy enfermas que estuvieran. Sanmao, que vivía en un barrio saharauí, comenzó entonces a suministrar medicinas a mujeres enfermas de forma esporádica, adquiriendo el título de enfermera de facto de la ciudad.

Más relevante es su impacto en su China natal. Bajo la tensa situación política de Taiwán, Hong Kong y China continental, relucía el carácter bohemio y cosmopolita de Sanmao. En aquel contexto histórico, las mujeres todavía estaban

⁷² CHANG, L. (2020), *Op. cit.*, p. 212.

⁷³ BARCO, L. (2016), *Literatura femenina de viajes: aproximación a la visión de España en los relatos de seis escritoras foráneas*, p. 1 (en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765915>).

atadas por las expectativas conservadoras del confucianismo. Preguntada por la relevancia de Sanmao en la época en la que escribió, su traductora Irene Tor destaca: «Sanmao fue relevante porque en aquella época era toda una rareza que una joven se marchara sola al extranjero y se casara con un extranjero de clase social media. Ese estilo de vida, más bohemio, fue muy atractivo sobre todo para las chicas jóvenes de la época, y de hecho todavía lo es. Muchas jóvenes aún leen sus relatos y piensan en Sanmao como una mujer libre, con una vida romántica y alternativa, idílica.»

Figuras como la de Sanmao representan el inconformismo que, gracias a mujeres como ella, ha ido haciéndose el hueco que merecen en la sociedad a lo largo de los años. Ana Pérez, una de las cineastas tras la dirección del documental *Sanmao: La novia del desierto* destacaba que «incluso en aquellos tiempos, nada la impedía ir detrás de lo que quería.»⁷⁴ De hecho, la repercusión de Sanmao como símbolo de empoderamiento femenino es hoy en día más fuerte que nunca gracias a la atención recibida de iniciativas como el citado documental, de Ana Pérez y Marta Arribas. A nivel nacional, el documental fue preseleccionado para presentarse en el certamen español *Festival Cine por Mujeres* en Madrid en 2020. Más relevante aún, el documental está sirviendo para concienciar a la sociedad china sobre los derechos de la mujer y otras comunidades vulnerables, al haber sido seleccionado para el festival chino *China Women's Film Festival* (CWFF) en su edición de 2021, cuyos objetivos específicos son «aumentar la conciencia pública y la visibilidad de las directoras, las mujeres en el arte y la multitud de desafíos que enfrentan las mujeres y las personas LGBTQ + en todo el mundo.»⁷⁵

A la cita de Sanmao con la que hemos abierto esta sección, en la que defiende como valor primordial su libertad ante todo por encima de cualquier unión con su marido, le sigue en *Diarios del Sáhara* una exclamación de José: «Pero es que yo quiero que lo sigas siendo, ¡cómo iba a querer casarme contigo si perdieras tu esencia! —me explicó, y eso me reconfortó.—»⁷⁶ A través de la incorporación de su marido al diálogo y, por extensión, al discurso sobre libertad, Sanmao también logra implicar al género masculino en la defensa de la libertad y los derechos de las mujeres. Se hace un eco inverso al movimiento feminista integrador que experimentamos en la actualidad en nuestras sociedades, prueba del carácter inclusivo y parte de la didáctica que Sanmao logra transmitir a través de su obra.

⁷⁴ PINTO, C. (2020) «El relato olvidado de la 'primera china hippie'», *Diario Sur*, (en línea: <https://www.dia-riosur.es/festival-malaga/relato-olvidado-primera-20200827001304-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>).

⁷⁵ WEB. Página oficial de The China Women's Film Festival (CWFF), celebrado en 2020 (en línea: <https://chinawomensff.net/cwff-english>).

⁷⁶ SANMAO (2016), *Diarios del Sáhara*, Barcelona, Rata, p. 113.

3.3. Puente intercultural: el caso de *Mafalda*

«Un día estábamos otra vez en la única librería que había en el desierto. Yo compré una traducción al español de un libro francés: El principito. [...] José también compró un libro. [...] Nunca hubiese imaginado que ese libro fuera a darme tantas alegrías. Así fue como ese grupo de niños, con *Mafalda* a la cabeza, entró en nuestro hogar. Y no era para menos: por parte nuestra recibieron una muy cálida bienvenida.»⁷⁷

Sanmao

La literatura de viajes no fue el único género literario con el que Sanmao se sintió cercana. Los cómics fueron otra gran parte de su vida, en primer lugar, porque su propio pseudónimo nació de uno (como ya se ha tratado, Sanmao 三毛 es el nombre del personaje *Tres pelos* (Sanmao) de un cómic shanghainés de principios del siglo XX)⁷⁸ — y en segundo lugar porque tendió un puente cultural sin precedentes al ser la traductora de *Mafalda*,⁷⁹ la obra de Quino, al chino.⁸⁰ Más allá de la traducción del léxico, la traducción de Sanmao implica inexorablemente la transposición de ciertas ideas propias de la idiosincrasia latinoamericana a un contexto diferente: el chino. De hecho, se ha establecido que «ningún personaje de ficción muestra mejor al resto del mundo la idiosincrasia de los latinoamericanos»⁸¹, y como apuntaba Umberto Eco en su prólogo para la versión italiana de la tira, «*Mafalda* no es solo un personaje de historietas; es tal vez el personaje de los años setenta en la sociedad argentina.»⁸² Por tanto, leer a *Mafalda* es leer a la sociedad argentina del momento, es decir, entender a través de las letras la mentalidad y culturas argentinas y su visión del mundo.

La figura de *Mafalda*, ligada a la rebeldía juvenil y al espíritu crítico, es la más célebre producción artística del dibujante argentino Quino, seudónimo tras el que se esconde el nombre de Joaquín Salvador Lavado Tejón, nacido en Buenos Aires en 1932. En Argentina, *Mafalda* vio la luz por primera vez en 1964,⁸³

⁷⁷ Prólogo de la edición de 1980, que consta de dos tomos, a cargo de la editorial Huangguan, poseedora hasta la actualidad de los derechos de autor de la traducción realizada por Sanmao.

⁷⁸ Ver sección: «Sanmao: Conociendo a la autora».

⁷⁹ Cuando se haga alusión a *Mafalda* como obra literaria, se mencionará en cursiva. Si se refiere al personaje de la misma, se mencionará normal.

⁸⁰ Cabe señalar que en el año 2008 salió a la luz otra traducción al chino de *Mafalda* —a cargo de los traductores Wang Li y Yang Nan y publicada por una editorial de China continental.

⁸¹ BULLARD, A. (2020), «¿Y qué diría *Mafalda*?», Perú 21, (en línea: <https://www.elcato.org/y-que-diria-mafalda>).

⁸² UTOPIX, (2020), Abre Comillas, (en línea: <https://utopix.cc/columnas/umberto-eco-sobre-mafalda/>).

⁸³ La voz de *Mafalda* en español portaba por tanto el valor añadido de la variante dialectal del español de Argentina, con la que no obstante José estaba familiarizado al tener ascendencia en el país, y que posiblemente ayudase en el proceso de traducción.

y continuó publicándose hasta 1973. En sus inicios, fue apareciendo en diferentes revistas y periódicos argentinos, como *Leoplán*, *Primera Plana*, *El Mundo* y *Siete Días*; y gracias a la excelente recepción entre el público, se fueron editando paralelamente recopilaciones en forma de libro. Posteriormente, fruto de un proceso de exportación, *Mafalda* logró adentrarse en otros países a través de la traducción de la obra, logrando siempre encontrar puntos de enlace a través de la crítica social. Resulta sorprendente que una figura tan liberal y políticamente curiosa, «una heroína iracunda que rechaza al mundo tal cual es»,⁸⁴ entrase en China ya en un estado temprano, siendo la primera edición que publica Sanmao del año 1980.

Según Alicia Yin, que actualmente investiga esta traducción, Sanmao llegó a *Mafalda* a través de José. En un artículo sobre la relación entre Sanmao y *Mafalda* publicado en la revista argentina *DangDai*, se indica que «Sanmao leyó *Mafalda* con José, su esposo, en el desierto. La tira, un boom en España, se publicaba con la advertencia ‘*para adultos*’.»⁸⁵ De este modo Sanmao conoció a *Mafalda*, una niña en edad de «jardín de infantes», y a su grupo de amigos: Felipe, Manolito, Susanita, Miguelito, Guille y Libertad. El grupo reflexiona frecuentemente sobre la situación política y económica del país. En el plano más internacional, sobre temas como la Guerra de Vietnam, el enfrentamiento ideológico entre las potencias capitalistas y comunistas, los incipientes atentados terroristas o el potencial destructivo del armamento atómico. Por tanto, hay que destacar que gracias a Sanmao la actualidad internacional y críticas sociales del momento penetraron la escasa porosidad china durante los primeros estadios de la política de «apertura y reforma» de Deng Xiaoping.⁸⁶

De hecho, Sanmao se transforma, metafóricamente hablando, en una protectora de *Mafalda* en China. Por un lado, en la portada de aquellas primeras ediciones el nombre de Sanmao aparece en una tipografía considerablemente mayor que la del propio Quino, lo cual no solo es una estrategia comercial para aprovechar la popularidad de la escritora, sino también un claro mensaje sobre el hecho de que la voz de *Mafalda* en chino sería la voz de Sanmao. Rebeldía, humanismo, curiosidad y la necesidad y capacidad de transmitir un mensaje trascendente a través de un formato relajado son los valores que unen a ambos caracteres y que, al entrar en diálogo a través de una voz unísona, logran amplificarse.

Por otro lado, Sanmao aporta sus matices personales en un intento de adaptar *Mafalda* al público chino. Aunque no se elimina el carácter crítico de *Mafalda*, y el arsenal de valores que ello implica, Sanmao decidió modular diferentes as-

⁸⁴ UTOPIX, (2020), Abre Comillas, (en línea: <https://utopix.cc/columnas/umberto-eco-sobre-mafalda/>).

⁸⁵ La revista se define como «La primera revista de intercambio cultural entre China y Argentina».

⁸⁶ Ver sección: «Sanmao y la política china del siglo XX».

pectos de la obra. Se rebajó el carácter político y, según la investigadora Li Li (李黎), la traducción de *Mafalda* está dirigida especialmente al lector infantil.⁸⁷ Ya en el propio título pueden observarse estas precisiones, puesto que Sanmao adaptó el escueto título del original español, *Mafalda*, a una versión considerada más adecuada para el público chino: *Wawa kan tianxia: Mafalda de shijie*, que viene a decir algo así como *Las cosas de este mundo a través de los ojos de los pequeños: el universo de Mafalda*.⁸⁸

En la *Mafalda* de Sanmao se pueden encontrar además casos de adaptación, modificación u omisión de texto, con más o menos justificación en cada uno de ellos.⁸⁹ Sanmao mantuvo, en la medida de lo posible, un carácter apolítico en la traducción de *Mafalda*, lo que en realidad fue también un rasgo característico de su *diarios*. Para ello, agregó notas para guiar al lector y reemplazó elementos culturales argentinos por otros chinos. En síntesis, tradujo libremente para acercar la tira al nuevo público: el apellido Pérez se transformó en *Lin* (林); la mayonesa, en salsa de soja; el almacén de Manolito, en la tienda del señor Ma (马先生商店).⁹⁰ Pero con independencia de las opiniones sobre el trabajo traslativo de Sanmao, es innegable que *Mafalda* llegó a los lectores chinos de su mano y que su difusión está inexorablemente ligada a su persona y a su traducción.

Más difícil aún sería la traducción de elementos pertenecientes al orden político. Tales dificultades pasan, por ejemplo, por las palabras de Susanita: «antes los chinos no eran malos.» En esa parte, Susanita reproduce el discurso anticomunista de una parte de la sociedad argentina, pero ¿cómo traducir «los chinos»? Nuevamente surge aquí la ya tratada cuestión de la identidad chinotaiwanesa de Sanmao. Para lograr una adaptación correcta del texto, Sanmao traduce libremente, lo que podría pensarse que debilita el matiz político de *Mafalda*. En otras viñetas, señala Rubén Pose, especialista en Filología Hispánica, «Sanmao directamente omite el nombre de Mao Zedong.»⁹¹

Junto a los valores literarios, la relevancia de sus textos se encarna también en varios elementos sociológicos. Subrayemos que fue pionera en la divulgación de la cultura hispánica en la comunidad china contemporánea, frente a la mentalidad anglosajona. De este modo, Sanmao logró abrir los ojos de sus compatriotas a unas gentes y a unos modos más amables.⁹² El argentino Salvador Marinaro destaca que: «al traducir esa tira, muy tempranamente, por cierto, Sanmao per-

⁸⁷ POSE, R. (2020), «Adiós Quino, por siempre Mafalda», Revista DangDai, (en línea: <https://dangdai.com.ar/2020/10/01/adios-quino-por-siempre-mafalda/>).

⁸⁸ Traducción de Xavier Lee Lee.

⁸⁹ LEE LEE, X. (2020), «San Mao y la traducción de Mafalda al chino en las Islas Canarias», en LEE LEE, X. (comp.) *Historia de la traducción y de la interpretación en Canarias*, Las Palmas, pp: 107-124.

⁹⁰ POSE, R. (2020), «Adiós Quino, por siempre Mafalda», Revista DangDai, (en línea: <https://dangdai.com.ar/2020/10/01/adios-quino-por-siempre-mafalda/>).

⁹¹ *Idem*.

⁹² POGGIO CAPOTE, M (2014), *Op. cit.* p. 13.

mitió que el público chino conociera a uno de los personajes más entrañables de la cultura e idiosincrasia argentinas. Así, tendió un lazo perdurable. Sus traducciones todavía hoy se venden y leen en China continental.»⁹³

⁹³ SPANISH XINHUANET, (2020), «Destacan en Argentina a Sanmao como autora clave para vínculo entre China y países hispanohablantes», Spanish Xinhuanet. (en línea: http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/23/c_139461188.htm).



IMPACTO DIPLOMÁTICO: EL PODER DE LA LITERATURA

Melville J. Herskovits, en su célebre libro *El hombre y sus obras*, señala que para entender el significado de la cultura se deben primero interiorizar tres paradojas que van implícitas. La primera es que, siendo un producto universal y que afecta a todos los seres humanos, cada grupo social da origen a una cultura única y diferente. La segunda, que pese a su dinamismo a lo largo del tiempo, la cultura goza de un carácter estable y capaz de cohesionar a las generaciones sucesivas del desarrollo histórico de la comunidad. La tercera paradoja apunta que aun cuando la cultura es un valor determinante en nuestra vida, rara vez somos conscientes de su presencia e influencia. La diplomacia es un ámbito idóneo para constatar este fenómeno, pues por mucho que se añadan epítetos culturales al término diplomacia, son en sí mismos irrelevantes al ser la cultura una parte intrínseca a la función diplomática. En esta misma línea, constata el escritor mexicano Andrés Ordóñez que «uno entra hacia dentro o sube para arriba porque es imposible hacerlo de otra forma, y que algo semejante ocurre cuando decimos «diplomacia cultural», pues no hay manera de ejercer la diplomacia si no es desde la cultura.»⁹⁴

La palabra «diplomacia» proviene griego (διπλωμα, diploma), que consta de dos palabras: «diplo» que significa «doblado en dos» y «ma» que significa «un objeto»; o lo que es lo mismo: un papel doblado en dos. Si bien la imagen corresponde perfectamente con la idea de ‘un libro’ y, por tanto, con el poder que podría jugar la literatura en diplomacia, el significado original refleja la antigua práctica de los soberanos que proporcionaban un documento, doblado para guardar su confidencialidad, a un portador que, por su función, acabó siendo tildado como «diplomático». De tal suerte, el diplomático no solo es el conocedor del mensaje, sino también de quien depende la recepción del mismo y, por lo tanto, la salud y la calidad de la comunicación entre remitente y destinatario. Si pensa-

⁹⁴ ORDOÑEZ, A. (2021), «Del objeto al concepto: hacia una diplomacia cultural en el mundo hispánico», Anuario 2021: El español en el mundo, Madrid.

mos en este símil en el marco de unos remitente y destinatario extranjeros entre sí, resulta evidente que la percepción del mensaje oculto dependerá de la existencia de unas bases culturales comunes para su interpretación, ya sea el idioma, las referencias o, de modo más amplio, la forma en que las ideas están presentadas. Dicha transmisión ya es, en su propia esencia, una muestra evidente de la importancia de la cultura en el intercambio diplomático.

Para España, la diplomacia cultural, entendida en el marco de la diplomacia pública y del poder blando español, ha sido históricamente una de las mayores apuestas. Tanto es así que en 2021 el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España ha celebrado el centenario de la apuesta por la diplomacia cultural española, al cumplirse 100 años de la creación de la Oficina de Relaciones Culturales,⁹⁵ dependiente del entonces Ministerio de Estado. Ante todo, este hito supuso el primer paso hacia la institucionalización de la cultura como elemento esencial de la política exterior de nuestro país. En la actualidad, España cuenta con todo un arsenal de instrumentos para sacar el mayor partido a nuestro poder blando, en los términos propuestos por el politólogo Joseph Nye. Desde la propia Agencia de Cooperación Española al Desarrollo a la Red de Casas, España está preparada para integrar a Sanmao en su armamentística de acción para la defensa de sus intereses, primordialmente con China.

Desde un punto de vista más jurídico y práctico, no podemos olvidar que la diplomacia cultural actual es fruto de un proceso de profesionalización y de dotación de herramientas específicas en aras de una mejor gestión de las relaciones entre países. Junto al derecho internacional basado en la costumbre, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 indica cuáles son las funciones de la misión diplomática.⁹⁶ Esta exposición detallada de funciones deja entrever que la «diplomacia cultural», más que ser una función específica, se traduce en una función subyacente pero latente en las dinámicas de la acción exterior. Señala la diplomática Elena González, Jefa del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID, que «la cultura es siempre el mejor aliado de nuestra diplomacia. Más aún, con aquellos países con los que existe cierta rivalidad o diferencia por tratarse de sociedades muy distintas de la nuestra.»⁹⁷ En esta línea, hay que destacar ante todo que no se trata de que los diplomáticos hagan «actividades culturales», sino de que hagan su trabajo político habitual utilizando «herramientas culturales». Hablar de una diplomacia cultural

⁹⁵ Creada en 1921, promovida por el profesor Américo Castro desde su cátedra de Historia de la Lengua de la Universidad Central y del Centro de Estudios Históricos, en su campaña para aprovechar el creciente hispanismo internacional.

⁹⁶ A saber: la representación del Estado, la protección de los intereses tanto del Estado acreditante como de los nacionales dentro del derecho, la negociación con el Gobierno, la recogida de información sobre los acontecimientos locales por medios lícitos y su transmisión, y el fomento y desarrollo e las relaciones amistosas y económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor. Artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961.

⁹⁷ Ver anexo: «Entrevista con Elena González».

nos obliga a considerar la cultura como concepto antes que como objeto. O, dicho de otro modo, a buscar la rentabilidad oculta tras la promoción cultural. En lo político, como marco de pensamiento; en lo económico y en lo social, como pieza estructural del desarrollo nacional. Conocer a la figura de Sanmao para el acercamiento a China es, por tanto, un punto de partida en un objetivo último.

En las secciones previas hemos dado cuenta de la relevancia de Sanmao como relatora de España en China. A lo largo de la presente sección, el objetivo será visualizar cómo y dónde encaja esta visión creada por Sanmao dentro de la actuación diplomática exterior de España. Veremos, en primer lugar, que pese a su identidad chinotaiwanesa, la figura de Sanmao no plantea riesgo diplomático alguno al equilibrio político de las relaciones entre China y España. Sanmao es un símbolo de apertura reminiscente de la «reforma y apertura» de Deng Xiaoping, y por tanto un icono de la imagen abierta e internacional que China pretende dar al mundo. En segundo lugar, observaremos la acción diplomática autonómica que ya se ha desarrollado en las islas Canarias. Por último, evaluaremos las posibilidades tangibles de inclusión de la figura de Sanmao en el marco de la acción cultural diplomática española, con un énfasis particular en la celebración del Año de España en China en 2023-2024.

4.1. Sanmao y la política china: un símbolo de apertura

«Un gato, blanco o negro, es bueno con tal de que cace ratones»

Deng Xiaoping
dirigente político de la República Popular China (1978-1989)

Dadas las características propias del régimen chino, a la hora de analizar el potencial diplomático de una autora chinotaiwanesa como Sanmao debe surgir automáticamente la pregunta sobre la relación del ejecutivo chino con la escritora, pues su idoneidad como recurso diplomático dependerá de la forma en que el ejecutivo chino considere que representa al país. Para arrojar algo de luz al estado actual de la cuestión, debemos retrotraernos al año 1978, momento en que el Partido Comunista adoptó uno de los mayores cambios de rumbo de su historia a través de la política de «Reforma y Apertura» (改革开放 *gaige kaifang*) llevada a cabo por Deng Xiaoping. Hasta aquel entonces, la política china había estado marcada por un profundo comunismo de Estado desde la llegada al poder de Mao Zedong, el Gran Timonel de la China comunista, en 1949. Tras la muerte de Mao, la nueva dirección de la economía china bajo Deng Xiaoping, apodado el Pequeño Timonel, tenía por objetivo transformar a la economía planificada de China en una economía socialista de mercado, dejando atrás las colectivizaciones, el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural. Aunque la economía y la agricultura acapararon la mayor atención del reformismo en aquellos años, la rectificación de la línea ideológica supuso también una importante recupera-

ción de la institucionalidad interna, propiciando una mayor libertad de expresión y apertura al exterior.⁹⁸

El giro ideológico, político y económico experimentado por la «Reforma y Apertura» tuvo una respuesta internacional que visiblemente afectó a la posición de Taiwán en el tablero internacional.⁹⁹ El 16 de diciembre de 1978, el presidente estadounidense Jimmy Carter anunció el reconocimiento del gobierno de Pekín, lo que puso fin a la tradicional alianza de Washington con el reducto nacionalista de Taiwán. El apoyo estadounidense motivó al gobierno de Pekín a buscar un acercamiento amistoso a Taiwán tras décadas de hostilidad y aislamiento, que se tradujo en la suspensión de constantes bombardeos que se habían vivido desde hacía años atrás en el Mar de China Meridional¹⁰⁰, y en la publicación del llamado «Mensaje para los compatriotas de Taiwán», en el que Pekín pedía negociaciones con los líderes de Kuomintang (KMT) y el regreso de Taiwán «en un caluroso abrazo a la patria, lo antes posible.» Para materializar este deseo político Pekín optó por la supresión de las barreras a la expresión literaria en un claro ejercicio de poder blando en aras de aunar la idiosincrasia taiwanesa con la del continente.

La importación cultural estatal se inició con diferentes autores taiwaneses de marcado carácter político favorable, destacando a Bai Xianyong, Nie Hualing y Yang Qingzhu. Por el contrario, otros escritores de menor peso político, como Qiong Yao y Sanmao, ingresaron en China continental, no a través de los cauces públicos estatales, sino gracias a las propias fuerzas del mercado debido a su tirón.¹⁰¹ En el caso particular de Sanmao, el año en que sus obras fueron publicadas oficialmente en la China continental por la editorial *Friendship Publishing Company* (友誼出版公司, Youyi Chuban Gongsi) en 1984. Ello no quiere decir

⁹⁸ RÍOS, X. (2018), «El largo rastro de Deng Xiaoping», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2018/12/17/actualidad/1545051795_051286.html).

⁹⁹ La historia de Taiwán se remonta a los tiempos en los que era conocida como «la Formosa española», una colonia del Imperio español que durante 16 años del siglo XVII se ubicó al norte de la isla para defender los intereses españoles en la región frente a los neerlandeses. Aunque más adelante fue recuperada por los chinos de la dinastía Ming, en 1895, tras la Primera Guerra Sino-japonesa, China fue obligada por el Tratado de Shimonoseki a ceder Taiwán a Japón a perpetuidad. La propiedad de la isla daría un gran tumbó tras la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial, cuando la isla volvió a ser territorio chino, convirtiéndose en provincia de la República de China. El ejército del partido nacionalista Kuomintang, que dominaba las instituciones de la República, ocuparía la isla con el apoyo de los Estados Unidos. Sin embargo, con el desenlace de la guerra civil china entre el dirigente del Partido Comunista de China, Mao Zedong, y el gobierno del Kuomintang, Taiwán pasó a ocupar en 1949 un lugar más delicado en la política china al transformarse en la sede central del gobierno de la República China, exiliado del centro del poder en Pekín. En diciembre de 1949 el líder del Kuomintang, Chiang Kai-shek, abandonó Chengdú, la última capital provisional en el continente del Kuomintang, y la situó en Taipéi, de modo que la guerra civil china concluyó con la división de China en dos regímenes enfrentados, lo que ha generado una compleja situación política y diplomática, que se ha prolongado hasta la actualidad.

¹⁰⁰ Durante décadas, el Ejército Popular de Liberación de China había bombardeado las Islas de Quemoy y Matsu.

¹⁰¹ QIAN, Y., *Reception of Taiwan Literature in 1980s Mainland*, (en línea: <https://www.soas.ac.uk/taiwan-studies/eats/eats2007/file38478.pdf>).

que Sanmao lograra esquivar el filtro de la política china, o que el gobierno central no tuviera constancia del procedimiento. Al contrario, lo que ocurrió en el caso de Sanmao fue un proceso natural, que dio a la autora y a su obra una bienvenida mucho más calurosa, al estar alejada de la influencia del sector político.

Tanto así que, emulando lo vivido unos años atrás en la isla de Taiwán, «el fenómeno Sanmao» caldeó la China continental a sus lectores con sus historias de libertad en España, haciendo entender así que existía una idiosincrasia mucho más liberal a la que se vivía entonces en China. El efecto de la «Reforma y Apertura» tuvo un profundo impacto en el plano sociológico, en los sueños y aspiraciones de los jóvenes de toda China, contribuyendo a la creación de una audiencia receptiva para Sanmao. Como señala Ward, tanto el ciudadano de Taiwán como el de China continental experimentaron un proceso similar en la recepción de la obra de Sanmao, pues «el mundo que Sanmao creó para sus lectores apelaba a un anhelo compartido de libertad, igualdad y autoexpresión que se originó en las realidades políticas y culturales de Taiwán y China continental en las décadas de 1970 y 1980.»¹⁰²

En la actualidad, el gobierno chino no ha mostrado ningún interés en reducir el alcance de Sanmao o de sus obras. Preguntada acerca de la cuestión, la traductora Irene Tor señala que «en relación al Partido Comunista, no hay ningún problema con ella. De haberlo, no se vendería en las librerías, y Sanmao está en todas partes.»¹⁰³ Sin olvidar dos instituciones-museos de diplomacia pública centrados en la difusión de la figura de Sanmao: la Casa Natal en Chongqing y la Casa Memorial de Sanmao en Zhoushan. En esta misma línea habría que destacar la labor desempeñada por los Institutos Confucio en España, particularmente los de Madrid y Las Palmas de Gran Canaria¹⁰⁴. A título de ejemplo, señalar que el Instituto Confucio de Madrid proyectó en 2016 el citado documental de la cineasta Susi Alvarado;¹⁰⁵ así como que el Confucio en Gran Canaria fue uno de los colaboradores en la puesta en marcha del evento «Recordando a Sanmao» en 2016 y participó activamente en la exposición de 2018 en la isla de La Palma.¹⁰⁶

De manera rutinaria, el gobierno chino quiere que los Institutos Confucio celebren eventos y ofrezcan instrucción bajo los auspicios de las universidades anfitrionas que dejen a China en buen lugar, lo que confirma la observación frecuentemente citada del miembro del Politburó Li Changchun de que los Institutos Confucio son «un importante parte del sistema de propaganda de China en

¹⁰² WARD, S. (2001), «San Mao: Oasis or Mirage? The phenomenon of the «Chinese Woman of the Desert»», University of Pittsburgh.

¹⁰³ Ver anexo: «Entrevista a Irene Tor».

¹⁰⁴ En total hay seis Institutos Confucio en España, situados en Valencia, León, Granada, Madrid, Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria.

¹⁰⁵ INSTITUTO CONFUCIO, (2016) Nota de prensa del Instituto Confucio en Madrid, (en línea: <https://confuciomadrid.es/2016/11/21/nota-de-prensa-presentacion-de-documental-sanmao/>).

¹⁰⁶ 20 MINUTOS, (2018) La Palma dedica una exposición a la escritora china Sanmao, (en línea: <https://www.20minutos.es/noticia/3516044/0/palma-dedica-exposicion-escritora-china-sanmao/>).

el extranjero.»¹⁰⁷ Por ello, al observar que los diferentes Institutos Confucio en España promueven regularmente la figura de Sanmao, podemos constatar que existe un deseo gubernamental de promover a la figura de Sanmao en el marco de la acción exterior cultural china.¹⁰⁸

4.2. Sanmao y Canarias: presente y futuro

Tras la descolonización del Sáhara Occidental, las islas Canarias son el elemento más directo de la literatura de Sanmao con la geografía española, de ahí el énfasis particular. Es una curiosa coincidencia que las islas de Sanmao —aquellas que marcaron parte de su vida— presentan paralelismos semánticos tan cercanos. Por un lado, la isla de Taiwán, denominada en el siglo XVI por los viajeros lusitanos a *ilha Formosa*, es decir, la isla Bonita o Hermosa; y por otro lado, una de las islas Canarias que tanto marcó su vida debido a la pérdida de su esposo, La Palma, conocida por su eslogan turístico como «La isla Bonita».¹⁰⁹

Las referencias a Canarias en los textos de Sanmao son numerosas. Aunque nuestro objetivo no es pormenorizarlas, baste con señalar que uno de los tres libros de la autora disponibles en castellano incluye el territorio en el título: *Diario de las Canarias*,¹¹⁰ en el que habla de su paso por Gran Canaria, Tenerife y La Palma.¹¹¹ Entre las razones por las cuales la pareja eligió Gran Canaria como hogar destacan la cercanía geográfica y el hecho de que la compañía minera para la que José trabajaba en el Sáhara tuviera oficinas administrativas en Las Palmas de Gran Canaria. A continuación, realizaremos un breve estudio del peso de los diferentes lugares de Canarias que Sanmao aborda en su literatura, para tratar a continuación cuáles son las iniciativas de la diplomacia regional de Canarias en el impulso de Sanmao como vínculo entre el archipiélago y el gigante asiático.

Comenzando por la isla de Gran Canaria, la escritora pone un cierto énfasis en su ajetreado carácter comercial y turístico: «Es una gran ciudad, caótica y ruidosa; a mí siempre me da la impresión que es igual que Hong Kong [...] por

¹⁰⁷ SAHLNIS, M. (2013), «Confucius Institutes censor political discussions and restrain the free exchange of ideas. Why, then, do American universities sponsor them?», *The Nation*, (en línea: <https://www.thenation.com/article/archive/china-u/>).

¹⁰⁸ El control que Pekín ejerce sobre los Institutos Confucio ha sido debatido ampliamente en múltiples publicaciones, destacando que, aunque no parece haber una declaración de los objetivos específicos de «poder blando» del programa del Instituto Confucio en sus textos rectores, hay una cláusula aparentemente inocua que equivale a un caballo de Troya, relativa a la instrucción de Mandarín únicamente en caracteres simplificados. Tal medida sirve como énfasis en la forma de escritura centralizada e impulsada por Pekín, marginalizado las comunidades que utilizan los llamados «caracteres tradicionales», como Hong Kong, Taiwán, Malasia o grandes restos de la diáspora.

¹⁰⁹ La Palma, Isla Bonita. Página promocional, (en línea: <https://www.visitlapalma.es/>).

¹¹⁰ No obstante, el título en castellano no es una traducción literal de una obra de Sanmao, sino una decisión de la editorial Rata tras un proceso de identificación y unión de diferentes relatos de la autora relativos a las islas.

¹¹¹ *Diarios de las Canarias* (2017), su segunda novela traducida en español es la traducción del libro *El olivo de mis sueños* ‘夢中的橄欖樹’, la versión original en chino.

eso José y yo hemos decidido vivir en una urbanización junto al mar, alejada de la ciudad.» Ahora bien, en lo que se refiere a la población en Gran Canaria Sanmao se deshace en elogios. Así lo desvela una carta a sus padres a finales de 1975: «Cerca se encuentra una pequeña localidad, donde todos son españoles. Son tan amables que me parece estar en el cielo. Estas gentes son tan cariñosas que parecen estar hechas de azúcar. No podéis imaginaros la enorme bondad y hospitalidad que habita en ellos.» No cabe ninguna duda de que afirmaciones como la anterior han propulsado en China el asentamiento de una idea de país amable y cercano. De hecho, el informe del Real Instituto Elcano de 2021 *La reputación de España en el mundo* concluye que es uno de los pesos fuertes del poder blando de España: «España alcanza niveles muy altos de prestigio en los cuatro atributos que tienen más peso estadístico en la valoración global de conjunto de los países: la amabilidad y la simpatía, el entorno natural, el ocio y la seguridad.»¹¹²

Retomando el género clásico de la literatura de viajes, en Tenerife da pinceladas tanto del paisaje: «*La familia de José ha venido a pasar una temporada con nosotros. Un día los llevamos en coche al Teide, a ver los pinos del parque nacional*»; y al mismo tiempo también habla de las particularidades político-económicas del Tenerife de la época: «los puertos de las islas Canarias son francos, por lo que aquellos productos sobre los que *generalmente se cargan altos impuestos aquí son mucho más baratos.*»¹¹³ Sin olvidar, claro está, el guiño a los plátanos de Canarias como parte de la región: «ahora vivimos en Tenerife y cada día, cuando salgo a pasear sigo prácticamente el mismo recorrido [...] atraveso lo que parece un mar de plátanos.»¹¹⁴

Por último, La Palma es un caso singular porque despierta en Sanmao la añoranza de su patria en la provincia de Zhejiang, que aún no conocía dadas las circunstancias políticas entre Taiwán y la China continental. En una traducción de un capítulo de ‘El llanto de los Camellos’ (哭泣的骆驼, Kuqi de luotuo) Sanmao relata: «José y yo entramos en la escena de nuestros sueños, pero yo era consciente de que por muy cálido y muy dulce que fuera aquel lugar, después de dos horas, tendríamos que abandonarlo. Y con esa sensación de pérdida, nos concentramos más en esta lluvia primaveral con flores de albaricoque. En *Zhejiang, en nuestra lejana China, también sería de esta manera.*»¹¹⁵

Estas notas, entre otras muchas, son una evidencia palpable de su estancia en las islas y del significado que tuvieron para la carrera profesional de la escritora. No en vano, diferentes autoridades insulares han visto en el relato canario de Sanmao la oportunidad de tender puentes con el gigante asiático con el objetivo último de fomentar el turismo, los intercambios comerciales y un mayor entendi-

¹¹² REAL INSTITUTO ELCANO, (2021), *La Reputación de España en el Mundo 2021*, Informe.

¹¹³ SANMAO, (2017) *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 124.

¹¹⁴ *Idem.*, p. 36.

¹¹⁵ Traducción de Lianyun Zhang Zhao, incluida en «El olivo y la flor del ciruelo», de Manuel Poggio.

miento cultural. Sobre la proyección exterior regional en nuestro marco normativo, señala Joan David Janer Torrens, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de las Islas Baleares, que:

A la luz de las previsiones estatutarias y de consolidada jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando, con distinta intensidad, actuaciones que han supuesto una proyección hacia el exterior de su actividad política. Estas actuaciones, por contraposición al concepto de «relaciones internacionales» previsto en el artículo 149.1.3.º de la Constitución española (CE), han venido en denominarse «relaciones con relevancia internacional». Entre otras, dichas relaciones se han traducido en la firma de acuerdos de colaboración con entes de otros países, en la apertura de oficinas en el exterior, en la realización de viajes de representantes autonómicos a otros países, en la participación en iniciativas de cooperación transfronteriza, interregional y en el desarrollo o en la ejecución de las obligaciones derivadas del cumplimiento de tratados internacionales celebrados por el Estado.¹¹⁶

Partiendo de esta base, han sido las islas quienes de forma autónoma han comenzado a impulsar proyectos de lo que podríamos calificar como diplomacia regional en aras de forjar unos vínculos más fuertes con China, y que podemos dividir en tres secciones:

- Primero, la puesta en marcha de proyectos culturales para el impulso del turismo;
- Segundo, el hermanamiento de ciudades como muestra de una diplomacia ciudadana;
- Tercero, el establecimiento de puentes en nuevos formatos, como fueron las iniciativas sanitarias de intercambio de material sanitario experimentadas durante la pandemia de la Covid-19 impulsadas por la Asociación Sanmao España-China.

En primer lugar, en relación a la puesta en marcha de proyectos culturales para el impulso del turismo, debemos destacar los casos de las islas de La Palma y Gran Canaria. Destaca por excelencia la isla de La Palma, donde las instituciones —cabildo y ayuntamiento capitalino— han pretendido rendir un homenaje al matrimonio y a su memoria mediante dos instalaciones de dos artistas locales, Alberto Cabrera y Juan Alberto Fernández. Cabrera ha desarrollado una actuación de acondicionamiento, señalización y estilización en el cementerio de

¹¹⁶ JANER TORRENS, J. (2017), La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?, REAF, n.º 26, p. 13.

Santa Cruz de La Palma, donde se encuentra la tumba de José.¹¹⁷ Fernández, por su parte, ha actuado en la Fajana de Barlovento (la zona en la que José perdió la vida) creando un mirador en el que destaca una estructura metálica con la forma de «tres pelos» en alusión al propio nombre de Sanmao.¹¹⁸ Ambas estructuras forman parte de un entramado más complejo, conocido como «La Ruta Sanmao» de La Palma.¹¹⁹

No se puede obviar la relevancia para la diplomacia pública española de dicha apuesta cultural. En un entrevista mantenida a propósito de este trabajo,¹²⁰ Ángel Sáenz Pinto, coordinador de la Ruta Sanmao en La Palma, abordó la participación de diferentes entes de la diplomacia pública al indicar lo siguiente:

El Cabildo de La Palma ha realizado un mapa y una guía sobre la Ruta, traducida por la directora del Instituto Confucio de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y estamos adheridos al programa del Club «Yo Hablo Español», creado por el Instituto Cervantes de Beijing y la Biblioteca Cervantes de Shanghai. Conjuntamente con las Oficinas Españolas de Turismo de Beijing y Guangzhou y los Institutos Cervantes de Beijing y Shanghai, hemos creado el evento «30 años sin Sanmao», con logotipo propio, para conmemorar conjuntamente en la celebración de este aniversario.

Como comenta Sáenz Pinto, dentro del impulso de la diplomacia regional en La Palma merece un énfasis particular la inclusión de isla en 2020 en el programa «Yo Hablo Español», a través de la figura de Sanmao.¹²¹ El programa, en el que también participan otras entidades españolas como son el Museo Picasso Málaga, el Teatro Real, o la Casa Museo Salvador Dalí,¹²² promueve la figura de Sanmao en la isla, al tiempo que ofrece una serie de ventajas y descuentos gracias a las empresas colaboradoras asociadas, destacando hoteles, restaurantes

¹¹⁷ Cabrera fue encargado con el desarrollo de un monumento funerario en el entorno y tumba de José María Quero, en el cementerio municipal de Santa Cruz de La Palma. Por medio de elementos naturales como la luz solar, el agua y la tierra se trata de enlazar conceptualmente de nuevo a los cónyuges, separados tanto por la muerte, como por la distancia de las dos islas. Taiwán, donde se encuentran los restos de Sanmao; y La Palma, sepulcro de su marido.

¹¹⁸ Bajo la dirección de María Victoria Hernández se decide apostar por la literatura como medio de consolidación del turismo palmero, en particular con el caso chino. Con ese fin, el proyecto del *mirador literario* de Barlovento incluye tres en sí mismo: una escultura, la plaza o mirador, y un jardín. La escultura, eje principal, cuenta con tres tubos de bronce (que representan «tres pelos») y cuyo objetivo es revivir a Echo Chen tras su seudónimo «Sanmao».

¹¹⁹ Ver anexo: «Ruta Sanmao de La Palma», facilitado por el Cabildo insular.

¹²⁰ Ver anexo: «Entrevista a Ángel Sáenz».

¹²¹ EL DIARIO, (2020), La Palma se incorpora al programa «Yo hablo español» del Instituto Cervantes de China, elDiario.es, (en línea: https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaaahora/economia/incorpora-programa-hablo-espanol-instituto-cervantes-china-la-palma_1_6298439.html).

¹²² WEB. Página oficial del programa «Yo Hablo Español»: https://pekin.cervantes.es/es/cursos_espanol/estudiantes_espanol/yo-hablo-espanol.htm.

y lugares de ocio y culturales de la isla para avanzar en la promoción turística local en el mercado chino.

Desde La Palma, además, han realizado una notable acción internacional dando a conocer la Ruta de Sanmao en la feria turística más importante de China occidental, la Western China Tourism Industry Expo, que celebró su sexta edición en la ciudad de Chongqing en 2019.¹²³ Sin olvidar que, en el caso de La Palma, la diplomacia regional digital ya es una realidad, pues la Consejería de Turismo del Cabildo Insular ha puesto en marcha un perfil propio en la aplicación informática de mensajería para dispositivos móviles WeChat, la más extendida entre la población china de todo el mundo.¹²⁴ Con 1,1 billón de usuarios activos cada mes y una media de 45 billones de mensajes diarios, WeChat se posiciona como un «super-WhatsApp» de la comunicación en la esfera sónica. Ante esta realidad, «esta herramienta tecnológica es una ventana abierta para que la comunidad china conozca nuestro territorio insular», apunta Raúl Camacho, consejero insular de Turismo. «Son pequeños pero interesantes pasos para abrir posibilidades de desarrollo turístico aún mayores de los ya existentes», gracias a las cuales «cada vez son más las personas chinas que desean conocer el lugar donde residió, hasta la muerte de su esposo, la escritora china más famosa de todos los tiempos.»¹²⁵

De forma paralela hay que destacar también la existencia de una «Ruta Sanmao» en Gran Canaria¹²⁶. En este caso, el enfoque principal de la isla es la ciudad de Telde, en la que Sanmao residió durante gran parte de su estancia. La ruta incluye lugares que la escritora visitaba de forma regular como la biblioteca situada en la Casa Museo de León y Castillo, el Jardín de Sanmao, o la casa donde vivió con su pareja José María Quero, situada en la calle Lope de Vega, en Playa del Hombre.

En segundo lugar, la diplomacia regional canaria adquiere una dimensión internacional a partir de los múltiples procesos de hermanamiento de ciudades que están acercando China al archipiélago. Siendo una idea nacida en la Europa de posguerra tras de la Segunda Guerra Mundial, el impulso se materializó en el movimiento de «Ciudades Hermanas Internacional» creado en 1956 por el presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower a raíz de una conferencia en la Casa Blanca sobre la diplomacia ciudadana. Esta diplomacia ciudadana se traduce en un efecto de cercanía y comunidad que permite, entre otros, fomentar las relaciones entre pueblos diferentes, estrechando lazos de amistad; dar a conocer las riquezas nacionales a través de instrumentos como el turismo y el intercamb-

¹²³ LA OPINIÓN DE TENERIFE, (2019), «La Palma promociona la Ruta de Sanmao en la feria turística más importante de China occidental», El Día (en línea: <https://www.eldia.es/la-palma/2019/06/22/palma-promociona-ruta-sanmao-feria-22612413.html>).

¹²⁴ MARTÍN, V. (2019), «Turismo de La Palma se lanza con la figura de Sanmao al «super-WhatsApp» de China», El Día, (en línea: <https://www.eldia.es/viajes/2019/11/28/turismo-palma-lanza-figura-sanmao-22521675.html>).

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ WEB. Página oficial de la Ruta Sanmao de Gran Canaria: <https://elviajedesanmao.es/>.

bio cultural entre países; intercambiar experiencias a nivel económico, político, social y cultural; y profundizar en el entendimiento que un país tiene del otro y, en consecuencia, en el conocimiento mutuo entre naciones y los integrantes de sus respectivas comunidades.

En el caso que nos ocupa, un ejemplo práctico es el hermanamiento entre la ciudad china donde nació Sanmao, Chongqing, y Telde, su municipio de residencia en Gran Canaria.¹²⁷ La localidad grancanaria está hermanada con otras tres ciudades; dos de ellas en Canarias (Gáldar y San Cristóbal de la Laguna) y otra en Huelva (Moguer, al tratarse de la ciudad natal del fundador de la propia Telde). Se trata, por tanto, del único hermanamiento internacional de la ciudad de Telde. Además, existe un Convenio de Cooperación firmado entre las ciudades de Chongqing y Madrid desde el pasado año 2018 en honor a la escritora, puesto que Madrid fue la ciudad en la que vivió y residió, sobre todo en su primera etapa en España.¹²⁸

Seguidamente, no podemos olvidar el resultado práctico de dichos hermanamientos, que se ha visto traducido en una cooperación eficaz en un sentido bilateral en uno de los momentos más álgidos de la historia reciente de China y España: la pandemia de la Covid-19. Desde la coordinación liderada por la Asociación Sanmao España-China (ASEC), una asociación voluntaria que pretende participar del proceso de recuerdo del legado de la autora, presidida por el empresario Carlos Vélez, se puso de manifiesto cuáles eran las externalidades positivas de las asociaciones previamente establecidas. En particular, nos referimos a las donaciones de material sanitario, incluyendo mascarillas y otros utensilios, que llegaron a España en los momentos más críticos de la pandemia y como resultado de la labor mediadora de la ASEC. Una labor reconocida por hospitales como el de La Paz, debido a la entrega al Ayuntamiento de Madrid de 22.000 mascarillas quirúrgicas, y agradecida tanto por el alcalde de Madrid, José Luis Martínez-Almeida, como la por la vicealcaldesa, Begoña Villacís.¹²⁹

Por otra parte, en una relación bidireccional pero sentido opuesto, el presidente del Cabildo Insular de La Palma, en una carta dirigida a la ciudad de Chongqing con fecha de 7 de febrero de 2020, se solidarizaba con el pueblo chino al señalar: «Aunque La Palma está a mucha distancia de ustedes, nos une la figura de San Mao y su espíritu. En este momento de incertidumbre y pesar nos sentimos muy cerca de ese pueblo chino que tan preocupado se siente por el desarrollo de la enfermedad causada por el coronavirus en Wuhan y que se ha extendido poco a poco a todo el planeta. Desde La Palma, quisiera enviarles todo el apoyo de nuestro pueblo.»

¹²⁷ TELDE ACTUALIDAD, (2019), «Telde oficializa con un viaje a China su hermanamiento con la ciudad natal de Sanmao», TeldeActualidad, (en línea: <https://www.teldeactualidad.com/hemeroteca/noticia/cultura/2019/02/13/7443.html>).

¹²⁸ WEB. Página oficial del Ayuntamiento de Madrid, (en línea: <https://www.madrid.es/>).

¹²⁹ *Idem*.

Por último, y en relación a la participación de la sociedad española, con un notable acento en la diáspora china en España, merece destacar en el mismo contexto la labor de la Asociación Sanmao España-China como canal de comunicación entre autoridades chinas y españolas. En uno de los comunicados de la Asociación se pone de manifiesto este carácter mediador en el proceso de solicitud de ayuda internacional por parte de Chongqing a España antes de que la pandemia inundara también nuestro país. «Hemos recibido una petición de ayuda de varias ciudades chinas» y «desde nuestra asociación estamos haciendo llegar la carta recibida de Chongqing a varias instituciones con las que hemos colaborado ya que nuestros recursos son escasos» son algunos de los extractos del documento. Sin olvidar un detalle fundamental de marcado carácter social: «lo que más les pedimos es que sean amables con las personas de nacionalidad china que están en España.»

4.3. Propuestas: alcance y potencial de Sanmao para la diplomacia española

El potencial de Sanmao para la diplomacia española es un resultado directo de la relación entre la República Popular de China y el Reino de España. Comenzamos señalando que ambos han experimentado profundas transformaciones desde que establecieron relaciones diplomáticas en 1973. Tras sus respectivos procesos de democratización y reforma y apertura, respectivamente, ambos países han alcanzado cotas de desarrollo prácticamente inimaginables hace casi 50 años. No es de extrañar, por tanto, que las relaciones entre ambos se hayan dinamizado y reforzado extraordinariamente a lo largo de este período.

El ejemplo de la actuación llevada a cabo por las islas Canarias representa en la actualidad uno de los máximos exponentes de la diplomacia cultural española hacia China. Siguiendo este impulso, nuestra acción cultural debe ser más ambiciosa y hacer uso de Sanmao en las formas que examinaremos, ya que los valores que representa casan con los intereses internacionales de España —libertad, feminismo, respeto interreligioso y afán de multilateralismo, entre otros— además de por ser puerta de entrada a España para la gran parte de la comunidad sínica que nos conoce a través de su obra, directa o indirectamente.¹³⁰ A raíz de todo ello, en esta sección analizaremos, en primer lugar, los instrumentos rectores de la política española con China y las reuniones de alto nivel bilaterales; en segundo lugar, trataremos algunas propuestas que resalten el potencial diplomático de Sanmao; para terminar con una evaluación del papel que Sanmao puede jugar en la futura celebración del 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y China en 2023.

¹³⁰ Ver sección: «Imagen de España en China: «El olivo de mis sueños.»»

Comenzando por los instrumentos que rigen la relación entre España y China, se debe hacer una distinción entre el alcance europeo y el propiamente nacional. El paraguas europeo no es un marco necesariamente diferente, sino más bien de unas líneas generales aplicables a los Estados Miembros. En esencia, los intereses de España en China son los de la Unión Europea. En la actualidad, la marca insignia en la relación de la Unión Europea con China viene definida en la *Agenda Estratégica para la Cooperación UE-China 2020*, que define a China desde un triple eje como «socio, competidor y rival sistémico». Complementariamente, las cumbres ASEM (Encuentro de Asia-Europa) cuentan con la participación de todos los miembros del Consejo de la Unión Europea, el presidente de China y los jefes de gobierno de las naciones de Asia; y, dentro de la cumbre, la Fundación Asia-Europa (ASEF), que pretende promover, desde la cultura, la cooperación intercontinental.

Desde el punto de vista español, las relaciones diplomáticas entre China y España disfrutaron de un momento de gran solidez que nace de la *Asociación Estratégica Integral* en el marco de la Declaración Conjunta que Pedro Sánchez y Xi Jinping firmaron en 2018 durante la visita de Estado del mandatario chino a España. Sin olvidar la guía de ruta que establece el documento de política exterior *Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022*. En el plano histórico, merece resaltar además la visita de los Reyes de España a China en 1978, así como las visitas de presidentes españoles a China: Felipe González en septiembre de 1985 y después en febrero de 1993, José María Aznar en junio del año 2000, Rodríguez Zapatero en cuatro ocasiones de 2004 a 2011, y Mariano Rajoy en septiembre de 2014, en septiembre de 2016 y en mayo de 2017 durante la cumbre sobre el proyecto de la Ruta de la Seda. En el caso del presidente Pedro Sánchez, el encuentro más próximo sería la visita del mandatario chino a España en 2018.

Estas reuniones de alto nivel dan fe de la solidez de la relación bilateral y del interés histórico de ambos países en afianzar la reciprocidad. Nos basaremos en dicho marco institucional para realizar una serie de propuestas, con Sanmao como protagonista, con el objetivo de profundizar en el cometido diplomático de este trabajo. Abordaremos la posibilidad de actuación desde tres perspectivas, centradas en:

- El marco sociocultural, destacando la importancia del español;
- El marco económico, a través del turismo pero también de la mejora del imaginario chino sobre el peso económico de España;
- El marco diplomático, desde la acción de las embajadas y consulados de España.

Comenzando por el marco sociocultural, tal y como se ha defendido en este trabajo, Sanmao realiza en su obra una aportación inédita al imaginario colectivo chino de España. Las incontables referencias culturales, su visión positiva sobre la presencia de España en el Sáhara, su dominio del idioma español, así como su uso para crear una linealidad iberoamericana en su obra o la transposición de valores, de lo que es ejemplo su traducción de *Mafalda* al chino, son realidades de esta gran aportación cultural. Ello sitúa a la escritora como «embajadora cultural» de nuestro país en China al tiempo que abre todo un abanico de posibilidades.

El primer aspecto a destacar sería la defensa del estudio y promoción del español en China. Existe un aspecto común inigualable entre el español y el chino: ambos comparten el dominio lingüístico al ser las dos lenguas más habladas en el mundo en referencia al número de hablantes nativos. Precedida por el chino, el español es la segunda lengua materna del mundo con 493 millones de usuarios nativos —un 7,5% de la población mundial—, y más de 24 millones de estudiantes no nativos en 2021. Igualmente, es también la tercera lengua más utilizada en internet, la segunda en redes sociales como Facebook y Twitter. Con este trasfondo, el español es uno de los idiomas que, en su última reforma, han universalizado la enseñanza-aprendizaje de lenguas extranjeras en China. Señalemos que desde 2017 el Ministerio de Educación de China aprobó un nuevo diseño de la enseñanza secundaria y de bachillerato en el que se contempla la inclusión oficial del español en la oferta del currículo como asignatura lectiva del Examen Nacional de Acceso a la Universidad de Educación Superior (Gaokao), además del inglés, japonés y ruso existentes. El Plan curricular entró en aplicación a partir del curso académico 2018-2019, permitiendo aprender el español como primera lengua extranjera. El hecho de que los estudiantes chinos puedan priorizar el estudio del español como primera lengua extranjera por encima de otras como el inglés es una prueba indiscutible del poder creciente de la lengua cervantina en China, que Sanmao tanto amó.

Lógicamente, Sanmao no es, ni pretende ser, la única razón por la que los estudiantes chinos aprendan español. Sin embargo, como señala Larreta, Sanmao es, junto a otros activos como la popularidad del fútbol o del baile, un factor clave en la difusión del español¹³¹ y, en consecuencia, una forma de proteger la posición privilegiada y continuar impulsando el alcance de la lengua española en China.¹³² A raíz de lo anterior, una propuesta interesante sería la creación de unas becas para atraer el talento chino a España, emulando la actuación de las

¹³¹ MARINARO, S. (2019), «Con el español se trabaja, se estudia y se viaja», VIII Congreso de la Lengua, (en línea: https://www.clarin.com/revista-enic/ideas/espanol-trabaja-estudia-viaja_0_YAAafmVBT.html).

¹³² El impulso continúa fortaleciéndose con las visitas consecutivas del presidente Xi Jinping a países de habla hispana, además de España, como Argentina y Panamá en 2018.

becas de la Fundación Carolina para profesores y estudiantes latinoamericanos. El éxito de las becas Carolina evidencia el beneficio de trabajar en el poder blando de España otras regiones del mundo a través de posibilidades académicas. Unas potenciales «becas Sanmao» para el intercambio universitario con China, a nivel de posgrado o específicas para el idioma serían una excelente apuesta para recordar las aportaciones de la escritora a este sector y continuar, a través de su nombre, impulsando la imagen de España. La idea podría ser impulsada desde Casa Asia, una de las casas de la red de diplomacia pública española, que además ya goza con experiencia en este sentido al conceder otros méritos como las becas integradas en el programa Ruy de Clavijo, dirigidas a investigadores españoles y con una incidencia principal en Asia Central.

Otra vertiente de interés tiene que ver con el marco económico. Por una parte, ya existe una labor regional en este sentido que parte de las autoridades públicas de las islas Canarias y que, como se ha tratado, pretende dar un nuevo enfoque e impulso al turismo de las islas con una historia próxima a Sanmao. Sin embargo, existe un interés creciente de la diplomacia cultural nacional por este cometido, como evidencia la promoción y coordinación del panorama cultural de las islas con Turespaña como entidad dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo español. En esta línea, sería de interés analizar la posible integración de Sanmao en instrumentos ya existentes, como son las guías económicas de Casa Asia para el apoyo a las Comunidades Autónomas y los entes locales. Estas guías, cuya finalidad principal es favorecer la coordinación y la cohesión de la acción autonómica en el plano económico en Asia son el marco idóneo para guiar una actuación cooperativa y unificada. En cierta medida, ello simularía un espejismo, a nivel nacional, de lo que ya han hecho sectores de la Comunidad Autónoma de Canarias al potenciar su turismo en ferias internacionales en China. Como hemos defendido en secciones previas, el alcance nacional de esta propuesta estaría completamente justificado por los viajes de la propia Sanmao por el resto del territorio español, además de por las múltiples referencias culturales de Sanmao sobre la cultura y geografía de España en general.

No podemos dejar atrás el apartado económico sin hacer una breve alusión a la imagen de España en China en este sentido. Se indica en el informe del Real Instituto Elcano *La Imagen de España en China* que «en China [...] no se reconoce ninguna marca española, salvo Zara.»¹³³ Conclusiones como ésta deben ser una señal de alarma en el conocimiento que se tiene de España en China sobre nuestro peso económico. Figuras como la de Sanmao pueden ser el eje principal en eventos de diferente índole que incidan en la fuerza motriz de España como cuarta potencia económica en la Unión Europea. Un ejemplo de interés para arrojar algo de luz sobre el calibre económico español sería, dada la importancia

¹³³ NOYA, J. (2007), «La Imagen de España en China», Real Instituto Elcano, Madrid, p. 271.

que Sanmao dio a las islas, promocionar Canarias como «hub» europeo en África, para potencial la centralización empresarial.

Por último, analizamos cómo Sanmao puede actuar como instrumento y herramienta en la acción de las embajadas y consulados de España. En un primer momento, parecería que esta recomendación únicamente iría dirigida a la actividad diplomática en China. No obstante, debemos tener en cuenta el papel de la diáspora china y explorar otras localizaciones en las que la figura de Sanmao suponga un valor añadido. Un claro ejemplo sería Canadá, donde el citado documental de Arribas y Pérez, *Sanmao: La novia del desierto*, logró posicionarse como una de las piezas más destacadas en el festival Hot Docs Films Festival de Toronto en 2020, siendo el peso de la diáspora china en el país un dato a considerar. Otros lugares como el sudeste asiático serían un excelente caldo de cultivo para utilizar el «ingrediente Sanmao» en un mix cultural de esencia diplomática en la difusión cultural de España.

No se puede menospreciar tampoco el carácter latino de Sanmao. Como se ha defendido, Sanmao está cerca de América Latina por sus relatos durante su estancia en el continente, además de gracias a su traducción de la argentina *Mafalda*. Por lo tanto, podría ser útil explorar su potencial de promoción conjuntamente con las embajadas de otros países hispanos, o dentro de la Secretaría General Iberoamericana y la Organización de Estados Americanos en aras de aportar un nuevo matiz a la cooperación iberoamericana. Se trataría de hacer de la cultura ya no un objeto de la política exterior, sino un marco de pensamiento para su formulación, y de la diplomacia un ámbito para el ejercicio de la cultura en aras de la diversidad de los intereses nacionales.

Igualmente, y recuperando la idea de la diplomacia ciudadana, existe todavía un amplio espacio para los ya hermanamientos de ciudades existentes de materializarse en una cooperación más profunda —por ejemplo, a través de una mayor institucionalización y regulación—, así como de las asociaciones chinas en España para adquirir un papel más centralizado. Debemos destacar en este sentido el proyecto actual que se está impulsando desde Casa Asia para centralizar todas las asociaciones de incidencia china en España, una esfera en la que la Asociación Sanmao España-China deberá adquirir un papel preferente. Sanmao aporta del mismo modo mayores oportunidades de profundización entre las entidades de la diplomacia pública española, siendo una recomendación de este trabajo la firma de un acuerdo de cooperación entre Casa Asia y el Gobierno de Canarias para la mejora de la gestión de todas las actividades sobre Sanmao en las islas.

Para terminar, debemos llamar la atención sobre el papel que Sanmao puede jugar con motivo del 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y China en 2023-2024. A diferencia, por ejemplo, del Año Cultural de Diego de Pantoja en 2018, Sanmao puede suponer una mejora en el acercamiento de la diplomacia española en China al espectro de la sociedad más

joven. En el caso de Diego de Pantoja, un hecho resulta evidente: el desconocimiento del público chino en general, y de los jóvenes del país en particular, de esta figura literaria española. Por el contrario, Sanmao es una figura altamente conocida por el lector chino, con una particular incidencia en los jóvenes debido a su estilo literario sencillo, fácil de leer, y cargado de matices románticos e idílicos. Sin ser literatura adolescente por la profundidad de su relato y del contexto histórico, la literatura de Sanmao es accesible para un público extenso. De cara a la celebración cultural del periodo 2023 a 2024, parecería adecuado, por lo tanto, adoptar una estructura dual en la que se fomenten personajes de importancia tradicional para la diplomacia española, y al mismo tiempo se innove en la difusión de personajes con los que el público chino, particularmente los jóvenes, podrían sentirse más y mejor identificados. No tiene por qué tratarse de un ejercicio desustitución, sino más bien de complementariedad.

CONCLUSIONES

La autora china Sanmao permaneció oculta para el público español hasta que la traducción de la primera de sus obras llegó a España en el año 2016. Desde entonces, la producción creativa ligada a la escritora se ha multiplicado y ha supuesto una verdadera eclosión cultural: documentales, publicaciones en español en revistas internacionales, e incluso la traducción de dos libros más en España. La diplomacia española debe emular esta tendencia y poner en práctica una acción cultural exterior en la que Sanmao esté presente y sirva como cauce para defender los intereses de nuestro país en China, y en otros países que compartan ese espacio cultural. Por lo tanto, las conclusiones generales sobre el imaginario colectivo chino de España al que Sanmao contribuyó son las siguientes:

- Sanmao es una escritora de gran influencia en toda la esfera sínica, con una particular incidencia en China. Además, el potencial de Sanmao se multiplica al considerar la diáspora china repartida por el mundo, dado que la figura de la escritora actúa como punto de encuentro, como muestra el ejemplo de la Asociación Sanmao España-China, afincada en nuestro país.
- El relato de Sanmao es muy positivo en áreas clave para la geopolítica española, siendo la descolonización española del Sáhara y nuestra presencia en la región el ejemplo paradigmático. No se debe olvidar que las historias del Sáhara de Sanmao han sentado una suerte de jurisprudencia histórica que hoy prevalece. Por lo tanto, se deben conocer si se desea entender la posición de China al respecto. Lógicamente, por extensión todo ello se aplica a la relación de incidencia que se crea con Marruecos, Argelia y otros países del entorno.
- Sanmao logró crear un hilo conductor del «mundo hispano», con el español como bandera. Sin ser consciente de ello, el resultado de su obra en España y posteriormente en Latinoamérica ha representado en China la consolidación de una afirmación: la lengua española es el nexo de unión de dos partes distantes del globo. Involuntariamente, Sanmao ha logrado crear en China una clara imagen visual de lo que es «Iberoamérica». Es ahora responsabilidad diplomática de España y la Comunidad Iberoamericana retomar esta idea y pulirla de acuerdo con nuestros intereses.

Por otro lado, desde el punto de vista de nuestra acción cultural exterior, se puede concluir que existe un interés estratégico compartido entre España y China por acercarse culturalmente, tal y como se reafirmó en el comunicado posterior a la reunión del 5 de noviembre entre el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación español, José Manuel Albares, y su homólogo chino, Wang Yi. Todo ello potenciado por la casi inminente celebración del Año de España en China en 2024, tras la celebración del cincuenta aniversario de relaciones diplomáticas en 2023. En este sentido, las conclusiones específicas son las siguientes:

- Por el momento, existen diferencias ideológicas insalvables entre China y España, en áreas como la libertad de las minorías étnicas, el establecimiento y defensa de la democracia o el control gubernamental sobre la prensa y otros medios de comunicación. Sin embargo, sí que existen áreas de cooperación dentro de una agenda compartida. En la promoción de estos aspectos comunes, como la defensa de los derechos de la mujer, no se debe perder de vista la referencia de la obra de Sanmao por el significado que la obra gana en el mundo chinohablante.
- Sanmao se une a un elenco muy amplio de figuras del abanico cultural sino-español, en el que destacan otras personalidades como Diego de Pantoja, Rafael Alberti o Marcela de Juan. Sin embargo, el valor añadido de Sanmao adquiere un favor sobre los anteriores, principalmente, por el gran conocimiento del público chino de la escritora y su conexión con España. Por lo tanto, Sanmao puede recuperar en Occidente el papel de ‘embajadora cultural’ de España en aras de obtener un rendimiento diplomático en términos culturales, económicos o sociales.
- Existen múltiples vías prácticas desde las que fomentar el alcance de Sanmao. De entre todas ellas, a través de las embajadas y consulados pueden desarrollarse múltiples actividades en las que la escritora juegue un papel destacado, mediante múltiples programas e iniciativas. No se puede olvidar tampoco el papel de las instituciones de la red pública del poder blando español, incluyendo Casa Asia o la Fundación Consejo España-China.
- Se pueden considerar nuevos procedimientos para renovar nuestra relación con el continente asiático en el ámbito cultural. Como se ha defendido en este trabajo, uno de ellos sería la puesta en marcha de las «becas Sanmao» para potenciar la educación bilateral, bien sea en el campo del estudio del idioma, o del apoyo a un estudio más amplio e incluso para la formación de profesionales de la educación y del pensamiento, imitando los objetivos principales de la Fundación Carolina dentro de su propio sistema de becas.
- La figura de Sanmao no es una apuesta aleatoria, sino que responde a una necesidad y reflexión previamente expuesta en el documento de política

exterior *Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022*, representando uno de los posibles «medios» que la estrategia motiva a encontrar para aprovechar las oportunidades que puede ofrecernos el contexto asiático.

En definitiva, el interés cultural entre China y España está hoy más vivo que nunca, pero es necesario prestar una atención mucho más individualizada al caso de China por todos los retos geopolíticos que el país puede plantear a los intereses de España y, por extensión, de la Unión Europea. En este sentido, es de suma importancia conocer nuestra historia cultural compartida, un sector en el que destaca la figura de Sanmao por su relevancia y por su carácter moderno. De cara a la próxima celebración del Año de España en China en 2024, esta memoria pretende motivar el uso de Sanmao como ‘recurso diplomático’ recurrente. Todo ello con el objetivo de aprovechar el centenario de la acción cultural exterior de España para impulsar una reflexión que logre renovar y dotar de elementos actualizados a la diplomacia cultural española.

BIBLIOGRAFÍA

FEL, Y. (2002), 這樣一個女子：三毛 [Zhe yang yi ge nü zi : Sanmao], 雅書堂文化事業有限公司 [Taipei Xian Banqiao Shi].

LANG, M. (1995). «San Mao Goes Shopping: Travel and Consumption in a Post-Colonial World», *East Asian History*, n.º 10, pp. 127-164.

LEE LEE, X. (2020), «San Mao y la traducción de Mafalda al chino en las Islas Canarias», en LEE LEE, X. (comp.) *Historia de la traducción y de la interpretación en Canarias*, Las Palmas, pp: 107-124.

POGGIO CAPOTE, M. (2014), *El olivo y la flor del ciruelo: la estancia de San Mao y José María Quero en la isla de la Palma*, La Palma, Legajos del Concejo.

SANMAO (2016), *Diarios del Sáhara*, Barcelona, Rata, pp. 98-111.

(2017), *Diarios de las Canarias*, Barcelona, Rata, p. 252.

(2019), *Diarios de ninguna parte*, Barcelona, Rata, p. 140.

WEN EN, Z. (2010), «San mao xianxiang» 三毛現象, *Zuojia zuopin xin lun* 作家作品新論, n.º 9, p. 37.

XIAO HONG LEE, L. (2002), *Biographical Dictionary of Chinese Women: The Twentieth Century, 1912-2000*, Hong Kong University Press, London/New York, p. 404.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Artículo 56.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS DE 1961. Artículo 3.

INFORMES

DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2018), «Las relaciones bilaterales de España con China», Instituto Español de Estudios Estratégicos, (en línea: <https://>

www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM13-2018_Relaciones_bilatrasles_Espana-China_JdeCarlosIzquierdo.pdf).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, (2018), «Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022», Gobierno de España.

NOYA, J. (2007), «La Imagen de España en China», Real Instituto Elcano, Madrid, p. 271.

REAL INSTITUTO ELCANO, (2021), La Reputación de España en el Mundo 2021, Informe.

ARTÍCULOS

BARCO, L. (2016), Literatura femenina de viajes: aproximación a la visión de España en los relatos de seis escritoras foráneas, p. 1 (en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6765915>).

BELATEGUI, O. (2020), «La escritora china que hizo que millones de lectoras amasen a un buzo español», El Correo, (en línea: <https://www.elcorreo.com/butaca/cine/escritora-china-hizo-20200824135051-ntrc.html>).

BULLARD, A. (2020), «¿Y qué diría Mafalda?», Perú 21, (en línea: <https://www.elcato.org/y-que-diria-mafalda>).

CHANG, L. (2020), «Sanmao: Una escritora viajera, soñadora y humana», Revista Encuentros en Catay, n.º 33, pp. 191-229.

CARRIÓN, J. (2019), «*El sueño canario de Sanmao*», Mujer de Hoy, (en línea: <https://www.mujerhoy.com/actualidad/201908/14/sanmao-escritora-chino-taiwanesa-canarias-re-20190813002228.html>)

CARZOGLIO, L. (2017), Sanmao, una escritora en el desierto, Instituto Cervantes de Pekín (en línea: https://pekin.cervantes.es/es/cultura_espanol/actividades_destacadas/san_mao/san_mao_escritora_desierto_espanol.htm).

EL DIARIO, (2020), La Palma se incorpora al programa «Yo hablo español» del Instituto Cervantes de China, elDiario.es, (en línea: https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/economia/incorpora-programa-hablo-espanol-instituto-cervantes-china-la-palma_1_6298439.html).

HUANG, E. (2017), «The brave, tragic adventurer who inspired generations of Chinese girls to adopt her nickname», Quartz, (en línea: https://qz.com/963273/the-world-traveling-writer-san-mao-inspired-generations-of-girls-to-adopt-her-nickname-echo/?utm_source=facebook&utm_medium=qz-archive&fbclid=IwAR0nMCcd7eEhzQe5KrbtbX12Kq35PpWauyr3OYf3N4s2IYQIDTBpkUpmXBM).

IVES, M. y LI, K. (2019), «Overlooked No More: Sanmao, ‘Wandering Writer’ Who Found Her Voice in the Desert», *The New York Times*. (en línea: <https://www.nytimes.com/2019/10/23/obituaries/sanmao-overlooked.html>).

JANER TORRENS, J. (2017), «*La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?*», REAF, n.º 26, p. 13.

LA OPINIÓN DE TENERIFE, (2019), «La Palma promociona la Ruta de Sanmao en la feria turística más importante de China occidental», *El Día* (en línea: <https://www.eldia.es/la-palma/2019/06/22/palma-promociona-ruta-sanmao-feria-22612413.html>).

MARTÍN, V. (2019), «Turismo de La Palma se lanza con la figura de Sanmao al «super-WhatsApp» de China», *El Día*, (en línea: <https://www.eldia.es/viajes/2019/11/28/turismo-palma-lanza-figura-sanmao-22521675.html>).

MARINARO, S. (2019), «*Con el español se trabaja, se estudia y se viaja*», VIII Congreso de la Lengua, (en línea: https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/espanol-trabaja-estudia-viaja_0_YAAafmVBT.html).

ORDÓÑEZ, A. (2021), «*Del objeto al concepto: hacia una diplomacia cultural en el mundo hispánico*», Anuario 2021: El español en el mundo, Madrid.

PERIÓDICO ABC, (2019), «Doodle en Google por San Mao en Canarias», *ABC Canarias*. (en línea: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-doodle-google-san-canarias-201903270153_noticia.html).

PINTO, C. (2020), «El relato olvidado de la ‘primera china hippie’», *Diario Sur*, (en línea: <https://www.diariosur.es/festival-malaga/relato-olvidado-primera-20200827001304-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>)

POSE, R. (2020), «Adiós Quino, por siempre Mafalda», *Revista DangDai*, (en línea: <https://dangdai.com.ar/2020/10/01/adios-quino-por-siempre-mafalda/>).

— (2018), «Sanmao: traductora de Mafalda», *Revista DangDai*, n.º 21, pp: 17-19.

QIAN, Y., (2004) Reception of Taiwan Literature in 1980s Mainland, (en línea: <https://www.soas.ac.uk/taiwanstudies/eats/eats2007/file38478.pdf>)

REVISTA DANGDAI, (2021), «Se inaugura el programa «Sanmao, 30 años»», *Revista DangDai* (en línea: <https://dangdai.com.ar/2021/01/05/se-inaugura-el-programa-sanmao-30-anos/>).

RÍOS, X. (2018), «El largo rastro de Deng Xiaoping», *El País*, (en línea: https://elpais.com/internacional/2018/12/17/actualidad/1545051795_051286.html).

SAHLNIS, M. (2013), «Confucius Institutes censor political discussions and restrain the free exchange of ideas. Why, then, do American universities sponsor them?», *The Nation*, (en línea: <https://www.thenation.com/article/archive/china-u/>).

SPANISH XINHUANET, (2020), «Destacan en Argentina a Sanmao como autora clave para vínculo entre China y países hispanohablantes», *Spanish Xinhuanet*. (en línea: http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/23/c_139461188.htm).

TELDE ACTUALIDAD, (2019), «Telde oficializa con un viaje a China su hermanamiento con la ciudad natal de Sanmao», *TeldeActualidad*, (en línea: <https://www.teldeactualidad.com/hemeroteca/noticia/cultura/2019/02/13/7443.html>).

UTOPIX, (2020), *Abre Comillas*, (en línea: <https://utopix.cc/columnas/umberto-eco-sobre-mafalda/>)

WARD, S. (2001), «San Mao: Oasis or Mirage? The phenomenon of the «Chinese Woman of the Desert»», *University of Pittsburgh*.

20 MINUTOS, (2018), *La Palma dedica una exposición a la escritora china Sanmao*, (en línea: <https://www.20minutos.es/noticia/3516044/0/palma-dedica-exposicion-escritora-china-sanmao/>).

MEDIA Y OTROS

INSTITUTO CONFUCIO, (2016), *Nota de prensa del Instituto Confucio en Madrid*, (en línea: <https://confuciomadrid.es/2016/11/21/nota-de-prensa-presentacion-de-documental-sanmao/>).

FUNDACIÓN ICBC, (2020), «Sanmao: una escritora china por latinoamérica», *Canal de Youtube de Fundación ICBC*, (en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=pStl93KWRKc>)

WEB. Página oficial del Ayuntamiento de Madrid, (en línea: <https://www.madrid.es/>).

WEB. Página oficial del China Women's Film Festival (CWFF): <https://chinawomensff.net/cwff-english>.

WEB. Página oficial del programa «Yo Hablo Español»: https://pekin.cervantes.es/es/cursos_espanol/estudiantes_espanol/yo-hablo-espanol.htm.

WEB. Página oficial de la Ruta Sanmao de Gran Canaria: <https://elviajedesanmao.es/>.

ANEXOS

1. Documentos.
2. Entrevistas.
3. Libro de visitas de La Palma.

ANEXO DOCUMENTOS



ANEXO ENTREVISTAS

1. Elena González, Jefa del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID.
2. Irene Tor, traductora oficial de Sanmao al español.
3. Susi (María Jesús) Alvarado, directora de cine.
4. Henry Chen, hermano de Sanmao.
5. Iolanda Batallé, editora y fundadora de Rata.
6. Ángel Sáenz, coordinador de la Ruta Sanmao en La Palma.

1. Entrevista a Elena González

Jefa del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID.

Preguntas

1. En la actualidad la promoción de la cultura es uno de los pilares para el desarrollo según el esquema de la AECID. ¿Por qué decide España incluir la cultura como un vector del desarrollo? ¿Es ésta un práctica generalizada a nivel internacional o una novedad en la que España es pionera?

La Cooperación Española incorporó la dimensión de la cooperación cultural al desarrollo de forma natural al identificar que era una herramienta clave para la transformación social y el desarrollo económico de los países receptores de AOD. España fue pionera y empezó a implementar programas con esta línea poco después de crearse la Agencia, en 1988. Sin embargo, no será hasta 2007 cuando se institucionalice una metodología, al lanzar la «Estrategia de Cultura y Desarrollo.»

2. ¿Qué es/será la «Guía de la AECID para la transversalización de la diversidad cultural»? ¿Cómo estará relacionada con la labor de las embajadas, consulados y otras entidades de nuestra diplomacia pública? ¿Incluirá la región de Asia Pacífico en alguna medida?

Es una guía para ser aplicada por cualquier entidad pública o privada que trabaje en la cooperación al desarrollo. Ayuda a analizar y formular los proyectos de desarrollo con un enfoque transversal de diversidad cultural. Es de gran utilidad para las OTC que trabajan en la formulación de proyectos y para las contrapartes locales. Desde las Embajadas y consulados se puede contribuir a la difusión de la Guía como material metodológico innovador para cualquier tipo de proyecto, no solamente los de ámbito cultural, pero la aplicación de esta guía en su trabajo es muy limitado.

3. China no se encuentra en el marco de los países de nuestra cooperación al desarrollo según el V Plan Director vigente hasta este año. ¿Dónde se sitúa China en el marco de nuestra cooperación? ¿Se prevé algún cambio significativo de cara a las nuevas directrices del próximo VI Plan?

Correcto, China no es un país que reciba AOD. No están previstos cambios.

4. España ha desarrollado interesantes programas dentro de su acción internacional en materia de cooperación: Masaar, Acerca, Programa del Patrimonio... Entre los programas existentes, ¿existe alguno destinado exclusivamente al fomento de la cultura española o en español a nivel universal?

Los programas que mencionas son del ámbito de la cooperación cultural. Para la promoción cultural hay otras herramientas que están a disposición de la red de Embajadas y de CCE, tales como el Programa Ventana, la Filmoteca

AECID, el catálogo de Artes Escénicas y Música, el catálogo de exposiciones o el programa «10 de 30» en el ámbito literario.

5. Y, por otro lado, muchos de los programas actuales parecen tener un área geográfica delimitada en su actuación (Mundo Árabe, Iberoamérica...). ¿Se ha diseñado alguno o se ha considerado la puesta en marcha de algún programa focalizado en China?

Por el momento no, pero en este sentido no hay que olvidar la importante contribución de Casa Asia, una de las casas de diplomacia cultural dependiente del MAUC, a la cooperación cultural con Asia y con China. También el trabajo de la Fundación Consejo España-China.

6. Cervantes, Góngora o Quevedo son personajes célebres del imaginario cultural español que sirven como herramienta para la promoción de nuestro país. En este trabajo («memoria») evaluamos a una autora china que vivió en España en los años 80-90 y escribió una serie de pseudodiarios sobre su estancia aquí. Pese a ser prácticamente desconocida en España, es una de las piezas clave del acervo literario chino reciente. ¿Cómo puede servir rescatar e indagar sobre este tipo de personajes como «herramienta» de nuestra diplomacia cultural?

La experiencia vital de estos personajes vinculados al mundo cultural es un magnífico ejemplo de diálogo y enriquecimiento entre los dos países.

7. China se define en ocasiones como un «rival sistémico», como un «enemigo estratégico» o como un «competidor desleal». ¿Es la cultura un cauce para fomentar un mayor entendimiento entre nuestros países? ¿Se puede lograr transmitir valores por medio de la vía cultural?

Por supuesto, la cultura es siempre el mejor aliado de nuestra diplomacia. Más aún, con aquellos países con los que existe cierta rivalidad o diferencia por tratarse de sociedades muy distintas de la nuestra.

Muchas gracias.

2. Entrevista a Irene Tor

Traductora literaria de Sanmao del chino al español y al catalán.

Preguntas

1. ¿Cuál es su relación con la figura de Echo Chen, más conocida como «Sanmao»?

Soy su traductora oficial al castellano y, en el caso del primer libro, «Diarios del Sáhara», fui cotraductora al catalán. En cualquier caso, la relación siempre ha sido muy especial porque no se trató nunca solo de un trabajo, sino también de un proyecto personal. De hecho, ‘Diarios del Sáhara’ fue la primera obra publicada por la editorial Rata. La editorial se centraba en aquel momento en «libros que se escribieron por necesidad», y Sanmao encajaba en ese perfil.

2. ¿Qué fue lo más difícil del proceso de traducción?

Sanmao decía: «yo no soy escritora, yo soy cuentacuentos». Y aunque es cierto que utiliza un lenguaje sencillo, una vez iniciado el proceso de traducción me di cuenta de que esa sencillez es tan solo algo aparente, puesto que intercala a menudo referencias a la cultura china, a versos antiguos. Por tanto, más allá de la dificultad lingüística inherente, los temas culturales que se encuentran entre líneas, las alusiones a poetas antiguos o a referencias que pueden ser obvias para un chino culto, no eran tan evidentes en un primer momento.

Por otro lado, otra gran dificultad estuvo asociada con los nombres propios, ya que Sanmao partía de nombres en español, que transformaba a un «pinyin» mediante una traducción fonética, para finalmente traducirlos al chino. Pasar de esos caracteres al proceso inverso sí que fue más dificultoso, pues algunos nombres eran difíciles de descifrar. En este proceso, hemos recurrido a su familia y entorno cercano como fuentes de consulta.

Por último, al haber sido este mi primer encargo lingüístico, otra dificultad añadida fue la presión que pude sentir a título personal. Yo sabía que el proyecto iba a tener repercusión. En España, es difícil encontrar una persona china, hablarle de Sanmao, y que no sepa quién es. Puede que no se haya leído sus libros, pero es seguro que algo conoce. Para mí, traducir a una persona de esta envergadura e impacto en China, fue un honor pero al mismo tiempo una gran responsabilidad.

3. ¿Cuál ha sido la recepción del público español de la traducción de la obra?

No dispongo de datos numéricos, pero me consta que no funciona mal. El primero [«Diarios del Sáhara»] ha funcionado muy bien. «Diarios de las Canarias», también, sobre todo en las islas Canarias, por la clara relación con las

islas. Además, tenemos constancia de que se estaba preparando el documental sobre la vida de Sanmao [Sanmao: La Novia del desierto]. Ambos proyectos se han retroalimentado y estamos contentos con la recepción. No se trata de un superventas, pero la literatura china tiene el peso que tiene en nuestro país, esto es un hecho, pero me siento orgullosa de haber contribuido a la publicación de una obra en chino que no trate sobre los temas de siempre, como la Revolución Cultural o los pies vendados. Ver que un autor chino puede hablar de temas mundanos como los que trata Sanmao puede ayudar a ver a China, y a Taiwán, de otra manera.

4. ¿Por qué se decide cambiar el título «Cuentos del Sáhara» a «Diarios del Sáhara»?

No fue una decisión mía, sino de la editora Iolanda Batallé. Consideramos que «cuentos» recordaba de algún modo a las mil y una noches, y que la obra de Sanmao es, sin embargo, mucho más íntima. Sanmao nunca pretendió escribir un relato fabricado. Por lo tanto, para darle un toque más íntimo, Iolanda propuso «diarios». A mi me gustó muchísimo la decisión.

5. ¿Por qué fue Sanmao relevante? ¿Por qué es relevante hoy en día?

Sanmao fue relevante porque en aquella época era toda una rareza que una joven se marchara sola al extranjero y se casara con un extranjero de clase social media. Ese estilo de vida, más bohemio, fue muy atractivo sobre todo para las chicas jóvenes de la época, y de hecho todavía lo es. Muchas jóvenes aún leen sus relatos y piensan en Sanmao como una mujer libre, con una vida romántica y alternativa, idílica.

Además, Sanmao trata una época importante para la historia de España, añadiendo un tercer punto de vista que no es ni el del Sáhara, ni el de Marruecos, ni el de España.

6. ¿Cómo influyó en Sanmao su etapa española?

Hablar de Sanmao no es lo mismo que hablar de Echo Chen, de Cheng Ping, la persona que se escondía tras el personaje. Basarnos en sus escritos para hacer una evaluación de cuánto influyó en ella su paso por España es algo que podríamos hacer, pero no se ajustaría a la realidad.

7. ¿Cómo promueven las instituciones públicas españolas, chinas, y de Taiwán en particular, la figura y la obra de Sanmao? ¿Existe un destacado interés por parte de alguna? ¿Existen reticencias por parte de alguna? [Ejemplos: Instituto Cervantes, Instituto Confucio, gobiernos, universidades, museos...]

En España la joya de la corona sería la Ruta Sanmao en Canarias, por lo menos ahora está todo más organizado porque existía algo de duda en el público chino actual. Por otro lado, en China hay un certamen literario de Sanmao.

8. ¿Conoce alguna escritora o escritor, chino o español, que pueda compararse a Sanmao en cuanto a su carácter sino-hispánico?

Creo que no. Sanmao es un caso bastante único. Me han hecho ya esta pregunta en el pasado y nunca se me ha ocurrido nadie. Mujer, de Taiwán, que llegue a España en los 60... me parece un caso muy único y desconozco si existe algún otro autor chino que tenga tanta relación con España, que conozca tan bien el idioma, la cultura, que se haya casado con un español...

9. ¿Se sentía Sanmao puramente taiwanesa, china o lograba encauzar una identidad inclusiva?

En cuanto a nacionalidad, ella siempre se define como china. No parece que tuviera la disputa relativa al vínculo China-Taiwán. Nunca dice «Taiwán es un país». Mi sensación es que no es que fuera una persona con unas grandes convicciones políticas. En cualquier caso, para nada es un tema que ella trate y en las entrevistas que he podido ver de ella jamás se trató esta cuestión.

10. ¿Cuál es la opinión del público chino sobre Sanmao?

Muchos estudiantes chinos que llegan a España mencionan a Sanmao como una de las razones para estudiar en España, y no siempre son estudiantes de traducción o filología.

11. En ocasiones, Sanmao realiza críticas u observaciones políticas (ej: «el terrible Partido Comunista» — Diarios de Canarias). A día de hoy, ¿existe una opinión formada del PCC sobre Sanmao?

En relación al Partido Comunista, no hay ningún problema con ella. De haberlo, no se vendería en las librerías, y Sanmao está en todas partes. En China, cuando hay un problema con algún libro, ese libro no se ve. No se la considera una enemiga ni una persona crítica con el régimen en absoluto.

Muchas gracias.

3. Entrevista a Susi (María Jesús) Alvarado

Cineasta. Directora de «San Mao: La vida es el viaje».

Preguntas

1. ¿Cuál es su relación con la figura de Echo Chen, más conocida como «Sanmao»?

Echo Chen se me presentó casi como una amiga con quien, sin saberlo, había compartido el espacio saharauí en la ciudad de El Aaiún. Conocer su presencia allí en aquel tiempo me hizo interesarme por ella y por sus experiencias, tanto en el desierto como en las Islas Canarias posteriormente.

2. ¿Por qué se decide a realizar el documental «San Mao: La vida es el viaje»?

Al indagar sobre ella me di cuenta de su trascendencia y de lo poco se la conocía en esta parte del mundo. Eso me animó a seguir tirando del hilo y, a pesar de las muchas dificultades, hacer el documental.

3. ¿Por qué fue Sanmao relevante? ¿Por qué es relevante hoy en día?

Fue relevante porque fue diferente, y porque se atrevió a seguir su impulso viajero a pesar de los recelos de su entorno. Pero, sobre todo, porque tuvo la generosidad de compartir sus descubrimientos viajeros con los demás. De ese modo hizo partícipes de su recorrido a todos sus lectores y les dio la posibilidad de vivir lo que no tenían permitido en aquellos momentos.

4. Como cineasta canaria, ¿cuál considera que es el papel de Sanmao dentro del acervo cultural de las Islas Canarias?

Hasta 2015 que salió en La Palma el libro de Manuel Poggio, «El olivo y la flor del ciruelo», y luego, en septiembre de 2016 el estreno de mi documental «Sanmao, la vida es el viaje», creo que nadie salvo sus amistades había oído hablar de Sanmao en las islas. Ha sido después de esos sucesos culturales que la población la ha descubierto.

Posteriormente la creación de las rutas de Sanmao, para potenciar el turismo, tanto en Gran Canaria como en La Palma, y la traducción de los libros de la editorial Rata, que han sido promocionados en bibliotecas y ferias del libro, ha ido aumentando su conocimiento. Pero todavía falta mucho para que Sanmao sea reconocida en las islas como parte de su acervo cultural.

5. ¿Cómo influyó en Sanmao su estancia en las Islas Canarias?

La marcó mucho porque vivió unos años muy felices con José M.^a, pero también porque sus paisajes la atraparon, así como la manera de ser de su gente. Desgraciadamente, la muerte de J.M. la ató a las islas para siempre de una manera trágica.

6. Hoy son muchos los turistas chinos que visitan las Islas Canarias, dado el interés que en ellos despierta la obra de Sanmao. ¿Se transforma Sanmao en una embajadora de Canarias?

Efectivamente, Sanmao ha sido embajadora de Canarias en China sin habersele propuesto, despertando el interés de los chinos por conocer las islas. Algo que ahora los departamentos turísticos de uno y otro país están aprovechando. Espero que se haga con respeto y fidelidad a su manera de mirar las islas.

7. ¿Cómo promueven las instituciones públicas españolas, chinas, y de Taiwán en particular, la figura y la obra de Sanmao? ¿Existe un destacado interés por parte de alguna? ¿Existen reticencias por parte de alguna? [Ejemplos: Instituto Cervantes, Instituto Confucio, gobiernos, cabildos autonómicos, ayuntamientos, universidades, museos...]

No estoy muy informada de ese aspecto, pero lo que he visto es que tanto en China como en Taiwán la figura y la obra de Sanmao sigue siendo muy potenciada con actos públicos y lectura de sus textos en entornos educativos.

En España la promoción es muy limitada. Cierta atención en los Institutos Confucio para los alumnos, y el Cervantes de algunas ciudades chinas la ha homenajeado en fechas significativas. Y en cierta medida en los Cabildos de Gran Canaria y La Palma, como apoyo a las respectivas «Ruta Sanmao».

8. ¿Conoce alguna escritora o escritor, chino o español, que pueda compararse a Sanmao en cuanto a su carácter sino-hispánico?

No creo que haya nadie que se le pueda comparar.

9. Desde su perspectiva: ¿Se sentía Sanmao puramente taiwanesa, china o lograba encauzar una identidad inclusiva?

Pienso que su corazón aunaba totalmente ambos orígenes. Se sentía profundamente china, pero también amaba la esencia taiwanesa con la que se impregnó al crecer hasta que emprendió sus viajes a Occidente. Es un gran modelo de identidad inclusiva.

10. Desde su perspectiva: ¿Cuál es la opinión del público chino, del público español, y, en particular, del público taiwanés sobre Sanmao?

Para el público chino, Sanmao forma parte de su acervo sociocultural y político, pues supuso una posibilidad de ver el mundo exterior en un momento difícil, y contribuyó a mantener la esperanza y a crear un concepto de mujer, que aún hoy une a las mujeres de varias generaciones.

Cuando presenté la película en Taiwán me pareció que las generaciones jóvenes no están tan apegadas a ella y que ha quedado como alguien valorado

sobre todo por la generación anterior, si bien ahora se le está dando mayor presencia, como una de las grandes figuras literarias del país.

En cuanto al público español, la actitud hacia Sanmao ha sido de sorpresa y muestra mucho interés por todo lo que pueda decirse de ella.

11. ¿Recomendaría potenciar a Sanmao como icono cultural entre España y China dentro del marco de nuestras relaciones diplomáticas? ¿Por qué?

Estoy convencida de que es una figura crucial para reforzar y darle un aire especial a las relaciones diplomáticas China-España.

Ofrece la posibilidad de crear lazos desde su mirada fresca y curiosa, abierta y con espíritu libre. Qué mejor manera de acercar pueblos y culturas.

Muchas gracias.

4. Entrevista a Henry Chen

Hermano de Sanmao.

Part 1: personal

1. Echo came to Spain for the first time when she was 24 years old. Then she came back a few years later, after losing her fiancé. Why did she choose Spain the first time as opposed to any other country? And why did she choose Spain again a second time, instead of any other destination?

Echo went to Spain on May 24, 1967 at the age of 24 and began her language course on June 20, 1967. Before she went to Spain, she learned Chinese painting, oil painting, philosophy, western philosophy, and many other subjects. Unlike most students who would chose going to the United States, the UK or Germany in 1970s, Echo chose Spain. She made that decision because she enjoyed her life and the people she met in Spain during her first stay in 1967. She began to love such an enthusiastic and beautiful country.

2. From Echo's texts one can grasp a feeling of love and passion for Spain. In fact, in *Stories of the Sahara* she plays a dynamic role in which sometimes she identifies very closely with the Spanish. Did she ever feel Spanish, even metaphorically? Did she acquire Spanish nationality?

Your understanding of Echo's love and passion is absolutely correct. Echo told me that she loved the people and the culture of Spain much more than the culture of any other country she ever visited. She did acquired Spanish nationality; she had a Spanish passport.

3. When did Echo learn Spanish? Did anybody else from the family develop fluency in Spanish?

Echo formally learned Spanish language since June 1967, she registered in a language school. Later on, in October of 1967, she went to a Literature and Philosophy Colleague in Madrid, and majored in philosophy, history, arts, literature...

4. I am interested to know more about how Echo is perceived in Taiwan today. Is she still a bestseller author? Do the younger generations still see Echo as a role model? Are her books mandatory in Taiwanese schools? If so, which ones are those? And what age are the students who read them?

Echo passed away on January 4, 1991, thirty years ago. Frankly speaking, her books are no longer best seller on the shelves. The whole world has changed a lot over the past 30 years. Most people do not buy paper books anymore, now people use smart phones or iPads to collect information. Although the situation has changed, many of the Echo's articles still continue to be sold both in China, Taiwan and internationally. For example, in order to commemorate Echo's 30th death anniversary, 'Crown' [the publishing company] held four lec-

tures in her memory. Similarly, Fu-Jen University and Min-Tao University in Taiwan held seminars about Echo, and even the Instituto Cervantes in Taiwan held a lecture to remember her. People in Taiwan and China still remember Echo and read her books.

5. How about in Mainland China? Is she read in schools? Has the interest from mainlanders always been equally as deep?

In Mainland China, Echo's books were designated by the government as one of the must-read books among junior and senior high school students. In fact, Echo's fame in China is even bigger than it is in Taiwan.

6. How about Hong Kong and the rest of the Asian region (Japan, South-East Asia, Korea...)?

In addition to her books published in Chinese language, Echo's books have been translated and published in various languages, such as Spanish, English, Italian, Japanese, Korean, Polish, Norwegian, Finnish, Burma, etc. Furthermore, in December, 2019, The New York Times published an article introducing Echo as an extraordinary woman.

Part 2: identity

7. In the twentieth century both Spain and China experienced a civil war. How did the political context of the countries where she lived influenced her identity as a writer?

I don't think the civil war had any influence on Echo. She always felt as a freewoman. She did not care about any political issues. She only cared about spreading «love» to the whole world and to the people she met.

8. The journal «Encuentros en Catay» published in the 34th edition (2021) several articles about Echo Chen. One of them by Hui-Feng Liu («Treinta años sin Sanmao / Thirty years without Sanmao») indicates the following: «*To Sanmao, the Taiwanese were Chinese and viceversa. In her books, the Taiwanese and the Chinese were indistinctly compatriots. [...] When she talks about herself, she used the word Chinese. But there is nothing to be surprised about, given that she was born in China and then moved to Taiwan with her parents at age 3.*» Now my question is: did Sanmao felt Chinese? Given the present time and the political context, would she still feel Chinese today? Was she able to embody a unique Sino Taiwanese identity?

Of course Sanmao felt «Chinese», not «Taiwanese». Taiwan is only a place where she ever lived. As I previously mentioned, Sanmao is a freewoman, a world-woman. She did not care about the country or nation identity issue. She was free from countries and always belonged to the whole world. Please do not trap her into a narrow country conception.

Part 3: political

9. During her time in the Spanish Sahara she cared about the situation of the Saharawi people. Did she ever tell you more about this matter? Did she externalize a deep interest about their situation? How? In what sense?

Sanmao showed great sympathy to Saharawi people when she stayed there. She lived there for about 1.5 years, and had close relationships with many of the locals. She tried to help them to have a better life, but unfortunately she couldn't do as much as she would have liked. Sanmao was always kind, especially to the disadvantaged groups.

10. During the first few years she lived in Spain, our country was under an authoritarian regime led by Francisco Franco. However, Echo avoids speaking about the political situation in Spain in her books. What were her impressions on this matter? Was that of interest to her? Did she ever talk about this more deeply with her close relatives or friends?

Sanmao first went to Spain in 1967 and stayed for about a year. In 1973 she visited for a second time, and during this period the country was still under ruling of Francisco Franco. Echo knew what the situation was but she never talked about this political issue with our family.

11. As I have previously mentioned, the purpose of this work is to highlight the value of Echo Chen as a linking point between Spain and China and to promote her from the Spanish institutions. For that purpose, I need to know a little more about how Sanmao is perceived by the Chinese institutions. Does the Chinese Communist Party have a settled opinion about Sanmao, whether positive or neutral? Is there a difference in this sense regarding the Taiwanese political representatives?

In all of Sanmao's books, she seldom talks or discusses any political matters, except those concerning the Saharawi people. In China, I have never heard any negative comments from the Chinese Communist party about her. Furthermore, local government authorities have launched different activities in order to promote her persona. Zhoushan, Sanmao's hometown, established a Sanmao Memorial House in 2000, and the Sanmao Literature Award has been held there during the past three editions. Besides, in Chongqing, in Sichuan Province, the local government also set up a «Sanmao Birthplace Cottage» to remember her. All of that shows that Sanmao is absolutely welcomed in China.

Part 4: cultural

12. I know there is a museum dedicated to Sanmao in Chongqing, her birthplace. When was this museum created and what is the purpose? Where did the initiative come from?

The house in Chongqing is not a museum, it is just called «Sanmao Birthplace Cottage» and opened in October, 2019. The local government plans to promote their tourism industry through the figure of Sanmao, taking into account this is her birthplace.

13. Similarly, different cultural projects have taken off in Spain. For instance, the «Sanmao route» or the «Sanmao literary viewpoint» on the island of La Palma in the Canary Islands are two of the most famous ones. Do you see a growing interest for Sanmao in Spain in recent years?

People in the Canary Islands were not familiar with Chinese readers before they read Sanmao's articles and novels. But after the promotion of the 'Sanmao Route' more and more people from Mainland China and Taiwan are visiting the islands. At Jose Maria Quero's cemetery, lots of Chinese tourists have left their thoughts and prayers by signing a visitor's book. I do believe that after the end of the Covid-19 crisis many of Sanmao's readers will go back to Spain, and to the Canary Islands in particular, to pay their memorial to Sanmao.

14. Sanmao's books were only very recently translated into Spanish by the editorial :Rata_. Why did it take so long? Was it a question of nobody being interested in formally translating the books or had there been previous offers that had been rejected? If so, why?

As you may know, Asian literature is not a mainstream genre in the western world. But through the introduction and promotion of our copyright agent in Taiwan, more and more foreign publishing companies have become interested in mainland Chinese and Taiwan writers. Rata:_ has translated and published three editions of Sanmao's books since 2016 and many foreign publishing companies are following up on the initiative. Sanmao's books are now more alive than ever!

Thank you very much for your time. 谢谢。

5. Entrevista a Iolanda Batallé Prats

Editora y escritora, fundadora de la editorial: Rata_

Preguntas

1. ¿Cuál es su relación con la figura de Echo Chen, más conocida como «Sanmao»?

Soy su editora, la persona que decidió publicar su obra en Occidente, esto es, la primera editora que apostó por hacer llegar su literatura a los lectores de aquí. Aunque parezca increíble, su obra, a pesar del enorme impacto que desde hace décadas tiene en los lectores orientales, no se había traducido al inglés, francés, italiano, alemán o español.

2. ¿Por qué se decide a editar la obra de Sanmao en español y catalán?

Cuando trabajaba en la creación de la editorial :Rata_ buscaba un texto fundacional que representara los valores que sentía que debía tener el sello. Buscaba un texto que de manera clara tuviera un vínculo intenso con la vida de su autor o autora, buscaba un texto escrito desde la necesidad de escribirlo, algo intensamente vivencial. Entonces sucedió algo que tiene un punto de magia. En la misma semana, diversas personas de ámbitos muy diferentes me hablaron de Sanmao y sentí una curiosidad tremenda. No resultó nada fácil contactar con los agentes que representaban sus derechos ni con sus herederos. Llegué a hacer un viaje a Taiwán para conocer a su familia, que me acogieron con una gran generosidad.

3. ¿Cuál ha sido la recepción del público español de la traducción de la obra?

La recepción ha sido excelente. Creo que hemos contribuido de manera decisiva a dar a conocer a Sanmao al público español. «Diarios del Sahara» se ha convertido en un long seller, uno de los libros de: Rata_ que tras cinco años de su publicación se sigue vendiendo. Hemos editado dos libros más. «Diarios de Canarias» y «Diarios de ninguna parte», en el que se recogen textos suyos de muy diversas épocas, desde su juventud a textos que tienen relación con sus viajes a Latinoamérica.

4. ¿Por qué se decide cambiar el título «Cuentos del Sáhara» a «Diarios del Sáhara»?

Los textos se publicaron como cuentos o aventuras que una expatriada iba dando a conocer mientras los escribía. Cuando se unen en un mismo volumen, se percibe claramente su fuerza unitaria, la narración de una experiencia vital de su autora. Se percibe en ellos una voluntad de diario, de autoficción. Pese a que las narraciones puedan tener elementos irreales o distorsionados, en ellas

queda muy patente su componente autobiográfico, autorreferencial. En este sentido, la palabra ‘Diario’ me pareció mucho más precisa y sugerente.

5. ¿Por qué fue Sanmao relevante? ¿Por qué es relevante hoy en día?

Sanmao fue una mujer que inspiró a toda una generación de mujeres, y también de hombres. Ella se atrevió a hacer algo que hoy nos parece habitual pero que no lo era en absoluto en los años 70. Ciertamente, a partir de los 60 hay un interés en Europa y los Estados Unidos por viajar a Oriente, sobretudo a la India, pero era muy poco común que alguien de Oriente, y menos una mujer sola, hiciera el viaje vital inverso. Echo Chen lo hace y, además, nos deja un fabuloso legado literario que nos narra ese enamoramiento, ese choque, esa mezcla entre la manera de entender el mundo en Oriente y en Occidente.

Sanmao se convirtió en un icono, en alguien suficientemente libre y con la suficiente confianza en sí misma para romper las barreras culturales y de género. Fue una pionera. Permitió que muchos lectores en Oriente descubrieran Occidente de una manera mucho más íntima, sutil y apasionada de lo que mostraban las películas americanas.

6. Sanmao escribía principalmente para lectores taiwaneses suscritos a la revista «The Crown». Sin embargo, ya en su día sus textos también se leían de forma clandestina en China continental. Desde una perspectiva actual, ¿para quién escribe Sanmao? ¿cuál es su público?.

Sanmao como cualquier escritora, escribe para todo posible lector. Su escritura no es estratégica, no se dirige a un lector concreto para lograr un resultado predeterminado. Ella es una autora literaria, no una visionaria. En sus narraciones, expresa su pasión por la vida, la celebración de sus sentimientos y decepciones, de su dolor y su poesía. Eso es universal.

7. ¿Cómo influyó en Sanmao su etapa española?

Echo Chen vive en España sus años más intensos. Repasando su biografía comprendemos el poderoso vínculo que tuvo con la cultura española a través de la familia Quero. Ella había estado en Alemania y después de la muerte de Jose viajará por Latinoamérica, pero es en Madrid, en el Sáhara y en las Canarias donde Echo Chen vive sus años más intensos y decisivos. Cuesta imaginar su literatura sin la presencia de Jose, aunque ciertamente su voluntad literaria aparece mucho antes de su llegada a Europa.

Pero algo definitorio de la literatura de Sanmao es ese choque cultural con Occidente, que ella personifica con tanta gracia en la narración de las trifulcas domésticas con José. Son un hombre y una mujer de diferentes edades, de diferente origen social y de culturas casi antagónicas y, a pesar de todo, se descubren, se aman, se alimentan mutuamente, se acompañan. Sanmao

encuentra en el Sáhara español de los años 70 un escenario exótico, sorprendente, duro y a la vez poderosamente emocional. Ese escenario es clave en el desarrollo de su literatura, de su imaginario. Sanmao es la mujer del desierto.

8. La literatura de Sanmao se encuadra dentro del género de «literatura de viajes». A través de este género, ¿logra Sanmao ser embajadora de España en China? ¿Y embajadora de China en España?

Desde hace muchos años, llegan imparablemente a Canarias, lectores y más lectores de Sanmao que desean conocer los lugares donde vivió. La conexión emocional que ha creado Sanmao entre Oriente y Occidente va más allá de una moda. Es una veneración que pasa de una generación a otra de lectoras.

Creo que las culturas se unen así, siempre a través de experiencias personales. Uno no suele enamorarse en abstracto de una cultura. Uno se enamora de una experiencia íntima con esa cultura a través de la conexión íntima con personas. Esos son los lazos más duraderos y profundos, los que se crean entre personas y, cuando esas personas que conectan pertenecen a culturas diferentes, en ellas quedan las culturas fundidas. Eso lo estamos viendo ahora con tantísimas parejas mixtas, con niños que hablan en casa diferentes idiomas, con culturas que se hibridan y superponen.

La vida y la literatura de Echo Chen son una muestra preciosa de como las culturas se suman unas a las otras. Ella vivió en España y aprendió su idioma. José no tuvo tiempo de hacer el viaje inverso. Hubiera sido muy interesante poder leer historias del matrimonio Quero-Chen en Taiwán. ¿Cómo habría sido un José maduro conocedor de la cultura china? ¿Qué interesantes paradojas hubieran aflorado? Preguntarse eso sólo nos permite soñar.

9. ¿Cómo promueven las instituciones públicas españolas, chinas, y de Taiwán en particular, la figura y la obra de Sanmao? ¿Existe un destacado interés por parte de alguna? ¿Existen reticencias por parte de alguna? [Ejemplos: Instituto Cervantes, Instituto Confucio, gobiernos, universidades, museos...].

Hemos colaborado con el Confucio y siempre de manera muy positiva y entusiasta por su parte. Pero dicho esto, la fuerza principal está en los lectores, en el afecto con el que acogen un libro. Las presentaciones de «Diarios del Sáhara» en Madrid y Barcelona fueron multitudinarias. Podías percibir claramente el agradecimiento de muchos lectores que sólo habían leído los textos en chino y que apreciaban poderlo hacer en español o catalán.

Las instituciones pueden ayudar, claro que sí, pero lo esencial está en otra parte. A mi ninguna institución me convenció que editara a Sanmao, ni lo hice pensando en que recibiría tal o cual ayuda. Pensé siempre en el afecto que podía generar Sanmao y su literatura en los lectores. Y así fue. Todos tenemos

la obligación de recuperar la historia de las mujeres, de Echo Chen y de tantísimas otras.

10. ¿Conoce alguna escritora o escritor, chino o español, que pueda compararse a Sanmao en cuanto a su carácter sino-hispánico?

No. Creo que Sanmao, por la intensidad de la relación y la calidad de su obra literaria, es hasta ahora una excepción. Eso no significa que no haya otros autores o autoras por descubrir. Posiblemente ahora mismo se estén escribiendo textos a caballo entre ambos mundos de una intensidad similar a los de Sanmao, pero a mi no me han llegado.

Sí conozco casos de otras autoras viajeras enamoradas de culturas lejanas, como el caso de Aurora Bertrana, que viajó a las islas del Pacífico a finales de los años 20 del siglo pasado, que también hemos editado en: Rata_.

11. ¿Se sentía Sanmao puramente taiwanesa, china o lograba encauzar una identidad inclusiva?

Sanmao quiso viajar fuera de los límites de Taiwan y regresó en los últimos años de su vida junto a su familia. No puedo decirte mucho más sobre su sentimiento de identidad. Su cultura es la china, por descontado, pero ella claramente quiso ir más allá, quiso conocer otras culturas, que vivió como propias. Es una mujer de mundo.

12. ¿Cuál es la opinión del público chino, del público español, y, en particular, del público taiwanés sobre Sanmao?

En Oriente Sanmao es un icono que ha logrado pasar de una generación a otra. Es un símbolo de libertad, de mujer independiente, de curiosidad por el mundo.

Para el público de aquí es alguien que empieza a ser conocido, alguien que nos sorprende por la manera como observa y asimila nuestra cultura, a menudo con una fuerte carga crítica, como cuando describe la actitud machista de José.

Sanmao es una figura poderosamente seductora. Su inteligencia y sensibilidad, su humor, la tragedia vivida con la muerte de José, sus últimos y tristes años erráticos, todo ello conforma un personaje que no para de crecer.

13. En ocasiones, Sanmao realiza críticas u observaciones políticas (ej: «el terrible Partido Comunista» — Diarios de Canarias). A día de hoy, ¿existe una opinión formada del PCC sobre Sanmao?

Sanmao viajó justamente para vivir su vida, para huir de aquello que la sociedad tenía preparado para ella. Por tanto, evitó siempre las etiquetas. Siempre fue librepensadora ferviente, individualista, celosa de su libertad. No somos fieles a su obra si intentamos vincularla a un proyecto político.

14. La literatura de Sanmao es simple, sencilla y, en ocasiones, tildada de infantil. Sin embargo, un estudio más detenido nos permite apreciar diferentes ejes mucho más profundos e incluso revolucionarios para una escritora china en los años 70-80 del siglo pasado.

No comparto que la literatura de Sanmao sea «simple, sencilla y, en ocasiones, infantil». Sanmao escribió cuentos oníricos, algunos con una voz que podría ser la de la niña que fue. Pero eso no significa de ninguna manera que su literatura pueda considerarse ‘infantil’. Me parece una valoración terriblemente injusta.

Hay autoras y autores que escriben textos crípticos y esa es una opción estilística válida, tan válida como escribir textos cristalinos. La claridad o la sencillez no es un demérito literario, más bien lo contrario. La claridad puede ser tan difícil de escribir como la oscuridad.

Lo que sucede es que tras esa calificación puede camuflarse una descalificación de género que rechazo frontalmente. Es cierto que Sanmao sedujo a un gran número de lectoras. Pero ¿acaso una mujer lectora está menos capacitada para disfrutar de la literatura que un lector hombre? Ese enorme éxito de Sanmao entre las mujeres, el hecho que a través de su literatura millones de mujeres descubrieran un modelo a seguir, eso, digo, seguro que generó una enorme suspicacia entre los críticos literarios habituales, que seguro eran hombres. ¿Acaso consideramos que Hemingway es literatura para hombres? Entonces, si no lo hacemos, ¿por qué debemos hacerlo con la literatura de Emily Brontë, Virginia Woolf, Sylvia Plath o Sanmao?

15. ¿Recomendaría potenciar a Sanmao como icono cultural entre España y China dentro del marco de nuestras relaciones diplomáticas? ¿Por qué?

Ella representa las dos culturas. Pero, como decía, es una librepensadora, una individualista que procuró vivir al margen de las instituciones. Hizo su vida, no sin muchas dificultades materiales, sin que me conste que necesitara para ello la ayuda puntual más que de su familia y, a partir de cierto momento, de sus editores. Echo Chen no vivió para favorecer relaciones entre estados.

Ella vivió su vida y la escribió con talento y pasión. Sus textos son su mejor aportación. Lo que nosotros, lectores, editores e instituciones, podamos hacer a partir de sus textos ya es cosa nuestra.

Creo que debemos preservar ese legado utilizándolo siempre con respeto y admiración. Si todo ello puede servir a intereses diplomáticos es algo que a mí se me escapa. En todo caso, que sea siempre a partir del conocimiento profundo y cómplice de su obra. Pero un texto literario es útil sobre todo a quien lo lee, a quien se deja seducir por él. Esa es la fuerza de Sanmao que tiene y que tendrá.

Todo lo demás, está bien, pero es accesorio. Esta es mi visión como editora.

Cuando apareció «Diarios del Sáhara», algunas personas de la comunidad china en España quisieron agradecerme algo en particular. Me dieron las gracias porque, con la aparición del libro, podían finalmente regalarlo a sus amigos españoles para que todos se comprendieran mejor. Eso me parece extraordinariamente valioso.

Muchas gracias.

6. Entrevista a Ángel Saénz Pinto

Coordinador de la Ruta Sanmao en La Palma.

Servicio de Turismo del Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

Preguntas

1. ¿Cuál es su relación con la figura de Echo Chen, más conocida como «Sanmao»?

La anterior consejera de Turismo del Cabildo de La Palma, D.^a Alicia Vanoostende Simili me encomendó en 2017 la tarea de crear una ruta turística en honor a la escritora chinotaiwanesa Sanmao y poner en valor a dicha escritora, a través de su paso por La Palma, y desde entonces soy el coordinador de la Ruta Sanmao en La Palma. Actualmente tenemos un dossier en español y chino y el mapa de la Ruta, también en español y chino.

2. ¿Por qué se decide, desde el Cabildo Insular, potenciar la figura de Sanmao?

Se descubre «por casualidad» que Sanmao había vivido en La Palma, porque muchos turistas orientales, en su mayoría chinos, venían de visita y se dirigían directamente al cementerio de Santa Cruz de La Palma, preguntando por su esposo José María (Hexi) Quero. A través de ello, se fue desgranando la historia y se descubre el posible potencial que puede tener en el mercado chino, dada la importancia que la escritora tiene en él. Es, por decirlo de algún modo, la «excusa» para poder entrar a optar a este mercado emergente y tan importante como es el mercado turístico chino.

3. ¿Qué atractivos turísticos se han puesto en marcha en la isla de La Palma con objeto de potenciar esta figura?

La Ruta de Sanmao en La Palma fue inaugurada a finales de 2018. El origen de la puesta en valor fue que empezaron a llegar personas asiáticas al cementerio de Santa Cruz de La Palma preguntando por Hexi o José. El encargado del cementerio, ante tal aluvión de preguntas y de visitas lo comentó en el Ayuntamiento, quienes averiguaron que buscaban la tumba de José María Quero, esposo de la escritora Sanmao. A partir de ahí nos lo pasaron al Servicio de Turismo del Cabildo Insular, donde averiguamos quien era, lo famosa que era y se me encargó poner en valor la estancia de la escritora en la isla, realizando dos rutas, una en Santa Cruz de La Palma y Barlovento y otra en el Oeste de la Isla. El Mirador Literario (único en la isla) de José María y Sanmao fue inaugurado en 2015 frente a las costas donde se ahogó practicando pesca submarina, con la única señal de tráfico de toda España escrita en español y chino. También el alojamiento donde residieron en Santa Cruz de La Palma recuerda su paso con una placa en su fachada, y que es posible

alquilar el mismo apartamento donde vivió durante los seis meses de su estancia entre nosotros.

Al ser un destino tan pequeño, frente a un mercado potencial de más de 1.5 millones de personas, los resultados son lentos, pero poco a poco, estamos empezando a crearnos un nombre en China y que les empiece a sonar el nombre de nuestra isla, a través de Sanmao. Para ello, hemos asistido en dos ocasiones al China Visitors Summit, una vez en Dresde y otra en Milán, justo antes del confinamiento, en las cuales nos entrevistamos con 50 empresas turísticas chinas en cada uno de ellos. Para el 2022 tenemos previsto continuar colaborando con el CVS y estamos preparando otro viaje de familiarización con agentes de viaje y turoperadores chinos, el primero post pandemia. Anteriormente, ya habíamos recibido varios grupos promocionales y la visita de familiares de Sanmao desde Taiwán y Canadá, quienes se llevaron una muy grata impresión de nuestra Ruta. De hecho, la sobrina utilizó la foto realizada en la Sala Sanmao del Museo Insular como portada en la versión taiwanesa de su libro «我的姑姑三毛» (mi tía Sanmao). También el Premio Nobel de Física Samuel C. Ting mostró interés en la Ruta y el paso de la escritora por la isla, durante su visita a La Palma a recibir su Estrella, dentro del Paseo de las Estrellas de las Ciencias, en la Avenida Marítima de Santa Cruz de La Palma.

4. En 2019 el Cabildo de La Palma creó un perfil de Sanmao en la popular red de mensajería «WeChat» (similar a nuestro «WhatsApp»). ¿Cuáles son los objetivos de tal iniciativa y cuáles han sido los resultados hasta la fecha?

Dada la importancia de WeChat en China y la cantidad enorme de usuarios que tiene, decidimos crear una cuenta oficial en esta Red Social, en la que cada semana publicamos un post, en el que damos a conocer la isla al mercado chino. Dado el desconocimiento de la isla, pretendemos darnos a conocer poco a poco, de la forma más directa y efectiva posible. A través de la cuenta, así como de mi propio perfil personal, publicamos imágenes y textos de La Palma o de San Mao, dando a conocer diversos aspectos de la isla: gastronomía, tradiciones, paisajes, ..., así como integrarnos en las principales festividades chinas con imágenes propias, deseando un feliz festival (linternas, medio otoño, ...).

5. Como palmero, ¿cuál considera que es el papel de Sanmao dentro del acervo cultural y artístico de las Islas Canarias?

Hasta ahora, su figura había pasado desapercibida en general, pero a raíz de su puesta en valor por parte del Cabildo de La Palma, se ha despertado el interés por la autora, y hasta el momento tenemos conocimiento de dos estudiantes universitarios palmeros que han realizado sus Trabajos de Fin de Grado dedicados a Sanmao, obteniendo ambos las mejores calificaciones por sus trabajos.

6. Hoy son muchos los turistas chinos que visitan las Islas Canarias, dado el interés que en ellos despierta la obra de Sanmao. ¿Considera que Sanmao se ha transformado en una embajadora de Canarias? ¿En qué sentido?

Totalmente. Su paso por Gran Canaria y La Palma, especialmente, han sido reflejadas en su obra. De hecho, hay un libro llamado «Diario de las Canarias» (uno de los tres disponibles en castellano), en los que habla de su paso por Gran Canaria, Tenerife (donde residió un año) y La Palma (donde vivieron hasta el fallecimiento de José María). Muchos turistas chinos han venido a las islas a descubrir dónde residió y los lugares que visitó.

7. ¿Cuáles son los proyectos de futuro para continuar promoviendo la figura de Sanmao? ¿Se ha considerado, por ejemplo, la colaboración con otras islas en las que Sanmao también residió?

Constantemente intentamos realizar actividades para promocionar tanto el paso de Sanmao por la isla, como la isla donde vivió ante el público chino, por medio de actividades locales o también por streaming, para contar con la presencia o colaboración de los familiares de Sanmao y de su esposo.

8. Desde otras Islas también se han lanzando proyectos similares a los de La Palma, aunque menos desarrollados. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Telde ha mantenido contactos con el museo en Chongqing. ¿Podría facilitarnos los contactos de los sectores culturales de otras islas que están promoviendo estas iniciativas?

Tenemos conocimiento que el Ayuntamiento de Telde ha mantenido contactos oficiales con Chongqing, ciudad con la que está hermanada y hace bastantes años (más que La Palma) que tienen su Ruta de Sanmao, conjuntamente con el Cabildo de Gran Canaria. También en Gran Canaria está la Vicepresidencia de la ASEC (Asociación Sanmao España China).

9. Como mencionábamos, existe un museo dedicado a Sanmao en Chongqing, su ciudad natal en China, y algunas entidades autonómicas de Canarias se han puesto en contacto con esta institución para promover enlaces culturales. ¿Podrías hablarnos más de las relaciones insulares con este museo?

Estamos vinculados a la Casa Natal de Sanmao en Chongqing casi desde sus inicios, en la cual se exhibe el material promocional de La Palma, tanto referente a la Ruta como de turismo en general. También participé activamente en el video promocional de la reapertura de la Casa y en el evento del 78 aniversario de su nacimiento. Desde la casa natal de Sanmao, los responsables Angel Xie y Brian Kwan, colaboran con la promoción de la isla, a la que vinieron en 2019.

10. ¿Cómo percibe el público canario la figura de Sanmao?

Poco a poco se está dando a conocer la figura de la escritora, y cada vez más jóvenes universitarios la incluyen en sus estudios, como los dos casos ya

referidos anteriormente. También personas adultas cada vez más van oyendo y van preguntando acerca de su vida en La Palma.

11. ¿Por qué sería de interés para La Palma en particular, y para las Islas Canarias en general, potenciar a Sanmao como icono cultural entre España y China dentro del marco de nuestras relaciones diplomáticas?

Para nosotros, sería la mejor carta de presentación en el gigante asiático, ya que crea interés entre los turistas chinos que vienen a conocer la isla, por el mero hecho de que la escritora vivió aquí, y por la forma de la que Sanmao hablaba de los palmeros, que nos tenía en muy alta consideración.

12. ¿Se ha recibido algún tipo de apoyo o asesoramiento por parte de instituciones no autonómicas hasta la fecha? ¿De cuáles y en qué sentido? [Ejemplo: el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación; el Instituto Cervantes; el Instituto Confucio; Casa Asia...]

El Cabildo de La Palma ha realizado un mapa y una guía sobre la Ruta, traducida por la directora del Instituto Confucio de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y estamos adheridos al programa del Club «Yo Hablo Español», creado por los Institutos Cervantes de Shanghai y Beijing. Conjuntamente con las Oficinas Españolas de Turismo de Beijing y Guangzhou y los Institutos Cervantes de Beijing y Shanghai, hemos creado el evento «30 años sin Sanmao», con logotipo propio, para conmemorar conjuntamente en la celebración de este aniversario. Se inició el 4 de enero, aniversario de su fallecimiento, con un acto retransmitido en streaming en el que los hermanos de Sanmao desde Taiwan, su sobrina desde Canadá y la hermana de José María Quero, desde Almería, así como la Consejera de Turismo de la Embajada de España en Beijing y la Directora del Instituto Cervantes en Shanghai enviaron saludos, junto a la participación en vivo del Alcalde de Santa Cruz de La Palma, el Cronista Oficial de la capital, autor de un libro sobre el paso de la escritora por la isla y el Consejero de Turismo del Cabildo Insular de La Palma. En la segunda parte del acto (no retransmitida en streaming, solo local) se proyectó el estreno del documental «Sanmao: La Novia del Desierto», presentado en el Festival de Cine de Málaga.

13. ¿Se le ocurre algún modo en el que Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación podría colaborar en la promoción del proyecto turístico y cultural que representa Sanmao para las Islas Canarias?

La Secretaria de Estado de Turismo en la anterior legislatura estaba interesada en crear un proyecto llamado «Ruta Sanmao España», en el que se incluyeran la ciudad de Madrid y las islas de Gran Canaria y La Palma. Ya la sobrina de Sanmao, Jessica Chen, desde Canadá creó una ruta turística que

engloba la visita a estos tres puntos, para turistas chinocanadienses. Este proyecto nunca fue llevado a la práctica.

Muchas gracias.

LIBRO DE VISITAS DE LA «RUTA SANMAO

A continuación se muestran algunas copias de mensajes escritos en el libro de visitas del cementerio municipal de Santa Cruz de de La Palma, donde descansa José María Quero Ruíz, la otra mitad de Sanmao, como testimonio de «La Ruta Sanmao» y evidencia del vínculo afectivo de los lectores con la autora y su marido. Gracias al Cabildo de La Palma por la cesión para este trabajo.

Mensaje 1:

Dear 三毛&荷西:

我把我身邊所有自稱是文青的朋友們的思念帶來到加多利群島
看到這裡的環境優美，我們都可以放心了。荷西：有我們對你和
三毛的熱愛，願你們在人間相隨，在天上比翼。

Melody, Janice, Michelle
Winnie, Winnie Huang
etc.
Toronto, Canada
2013. 11. 26 11:10 am

Janice 說：三毛來過這里，來過這世上嗎？

Dear 三毛&荷西：

我把我身r所有自r是文r的朋友r的思念rr到加多利群r，看到r里的r境
r美，我r都可以放心了。荷西：有我rrr和三毛的rr，愿rr在人r相r，在
天上比翼。

Melody, Janice, Michele
Janice r：三毛rrr里，rrr世上r？

Estimados Sanmao y José:

Traigo a Canarias conmigo los pensamientos de todos mis amigos. Nos reconforta y tranquiliza ver cuán hermoso es todo aquí. José: te enviamos nuestro amor y esperamos que Sanmao esté contigo, y que sigáis luchando juntos.

Melody, Janice, Michele ...

Janice pregunta: *¿Sanmao ha estado aquí? ¿Ha estado en este lugar del mundo?*

Mensaje 2:

三毛、荷西:

谢谢你们. 自从高三前那个
暑假读完你的全集, 二十二年来
再也没敢去碰触过你们的故事.
但那些字却怎么也从脑海里
抹不去. 你们给了我关于爱情
完美的模样.

梦里花落. 谢谢你们

关飞 北京

2020.1.20

三毛、荷西:

谢谢你们, 自从高三前那个暑假读完你的全集, 二十二年来再也没敢去触碰过你们的故事。但那些字却怎么也从脑海里抹不去, 你们给了我关于爱情完美的模样。

梦里花落, 谢谢你们。

关飞 北京

2020.1.20

Sanmao y José:

Gracias a ambos. Desde que terminé de leer tus obras completas durante las vacaciones de verano antes del tercer año de bachillerato no había vuelto a te-

ner el valor para volver a ellas. Han pasado 22 años, y tus palabras permanecen ancladas en mi memoria. Me enseñasteis lo que realmente era el amor.

Descansad en paz, gracias.

Guan Fei, Pekín

2020.1.20

Mensaje 3:

亲爱的三毛、荷西：

今天，小岛上 下着雨，提起笔
忽然发现 想说的太多，很多年前，为你们
的爱情故事 笑过、哭过，感谢你们 真实存在过，
其实你们从未离开过，一直活在 爱你们的人心里。
希望我们可以为你们 做些什么，所以现在，算是个
开始吧，希望更多人 知道你们的故事。

朝

2019.3.25.

胡桃夹子 现在开始咯。

三毛、荷西：

今天，小岛上 下着雨，提起笔 忽然 想 的太多，很多年前， 的 情故事
笑、哭，感 存在。其 未离，一直活在 的人心里。希望
我 可以 做些什，所以 在，算是 始，希望更多人知道 的故事。

肖日 2019.3.25 胡桃夹子， 在 始

Estimados Sanmao y José:

Hoy está lloviendo en la isla, y al tomar la pluma me doy cuenta de que son demasiadas las cosas que querría deciros. Hace muchos años reí y lloré con vuestra historia de amor. Gracias por estar ahí. De hecho, sabed que nunca os habéis ido, pues vivís en los corazones de las personas que os aman. Estamos en deuda con vosotros, así que espero que más personas conozcan a partir de ahora vuestra historia.

Xiao Ri

2019.3.25

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

La Estrategia de Comunicación
de la Nueva Diplomacia a la luz del Plan
de Recuperación, Transformación y Resiliencia:
evolución, análisis comparado y desafíos

Carlos Manchado Holguín
Madrid, diciembre de 2021

DEDICATORIA

*A todos los que emplean la Diplomacia como instrumento
para la cooperación y el éxito. Hagamos del mundo
un lugar mejor, y seamos felices en el intento.*

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero agradecimiento a todos aquellos que, de una forma u otra, me han ayudado a lo largo de este proceso.

En primer lugar, a mi familia, gracias por inculcarme la curiosidad por aprender y educarme en los valores del esfuerzo, la disciplina y la constancia, sin los cuales nada de esto hubiese sido posible.

En segundo lugar, a mi tutor, el Embajador Don Ernesto de Zulueta Habsburgo-Lorena, mis más profundos agradecimientos por acompañarme y asistirme con una atención y una profesionalidad inmejorables.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- AAPP: Administraciones Públicas.
- AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- C11. I2: Componente 11, Inversión n.º 2 (del PRTR).
- CCEE: Comunidades Europeas.
- DIP: Derecho Internacional Público.
- EAE: Estrategia de Acción Exterior.
- EAH: Estrategia de Ayuda Humanitaria.
- EME: Embajador en Misión Especial.
- EUNIC: Institutos Nacionales de la Unión Europea para la Cultura / European Union National Institutes for Culture.
- GTAI: Cámara Alemana de Comercio e Inversiones / German Trade And Investment chamber.
- ICEX: Instituto de Comercio Exterior.
- ICO: International Court Observers.
- MAUC: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- MINECO: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- NGEU: Mecanismo Next Generation European Union.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OID: Oficina de Información Diplomática.
- PDC: Plan de Digitalización Consular.
- PRTR: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- SEAE/EEAS: Servicio Europeo de Acción Exterior/European External Action Service.
- SGFE: Secretaría General de Fondos Europeos.
- SUGICYR: Subdirección General de Informática, Comunicación y Redes.
- TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

RESUMEN

El siglo XXI ha supuesto la consolidación de un nuevo paradigma en las relaciones internacionales: la ruptura de las concepciones clásicas del espacio y el tiempo han dado lugar a la instantaneidad y la ubicuidad en las interacciones entre actores a todos los niveles. Los Estados, —y dentro de los mismos, los Ministerios de Asuntos Exteriores— comienzan así a incorporar las Tecnologías de la Innovación y la Comunicación a sus objetivos de Diplomacia Pública, canalizados principalmente a través de un instrumento: las Estrategias de Comunicación.

El objetivo de esta memoria es, por tanto, dar a conocer el papel de la Estrategia de Comunicación española a través de una triple óptica. La primera perspectiva se basa en el elemento subjetivo y busca conocer quién es la figura o el órgano designado por cada ordenamiento jurídico —en cada momento del tiempo— para llevar a cabo las tareas de difusión y promoción de España en el exterior. La segunda se basa en el contenido material y para ello se explorarán los distintos instrumentos (tanto los clásicos como los más innovadores) que se asocian a esta Estrategia. Y la tercera y última es la perspectiva formal, que explicará cómo afrontan las Administraciones Públicas este nuevo paradigma de la digitalización y la tecnología aplicadas a la comunicación.

Para la realización del trabajo, se han utilizado diversos métodos, dependiendo de las necesidades del estudio y de la accesibilidad a las fuentes. En primer lugar, para la parte histórica se ha buscado acudir a fuentes primarias, por lo que la metodología principal ha sido la investigación teórica en archivos, manuales y textos jurídico-normativos. En segundo lugar, para el cuerpo principal del trabajo se ha utilizado la revisión bibliográfica y el análisis de bases de datos, mientras que para el análisis comparativo se ha acudido a la entrevista como herramienta principal.

De esta forma, se han llevado a cabo 15 entrevistas en total a diplomáticos, periodistas o expertos de más de 10 nacionalidades distintas. Dadas las limitaciones sanitarias actuales, estas entrevistas han sido tanto orales como escritas, pero ha primado la entrevista virtual (8/10) frente a la presencial (2/10).

Finalmente, en lo que respecta al resultado de la investigación debe indicarse que, tras la exégesis de su contenido, el estudio arroja una serie de conclusiones. La primera de estas es que resulta conveniente retomar el mandato del Legislativo al Ejecutivo establecido en el año 2012 de **crear *ex profeso* una Estrategia de Comunicación propia**, puesto que una vez que este mandato desapareció del ordenamiento con la modificación del año 2017, se produjo un vacío normativo. La principal consecuencia de este cambio fue que la Estrategia pasó a quedar indeterminada y se fue diluyendo progresivamente entre otros planes y proyectos paralelos que a menudo se solapaban, pero también dejaban numerosas áreas sin cubrir.

La segunda conclusión que arroja el estudio es que —según se observa en la comparativa internacional—, la Estrategia de Comunicación española debe **mejorar su diversificación sectorial**. En la actualidad existe un peso muy alto en la difusión de los componentes del *soft power* español, también conocidos como valores cálidos (cultura, lengua, deporte, gastronomía, artes...). Sin embargo, el nivel de promoción de los valores fríos, como la industria, la tecnología, el comercio o la inversión, resulta significativamente bajo, lo que redundará en menos oportunidades de desarrollo de estos sectores.

Para terminar, la conclusión final que arroja la monografía es que es necesario **aumentar las dotaciones de recursos presupuestarios** actuales —tanto materiales como humanos— de los órganos encargados de la difusión de la Diplomacia Pública (tanto en Servicios Centrales como en las representaciones en el exterior), pues estos se sitúan a niveles sensiblemente más bajos que los países del entorno con características similares. A esto se añade que debería implementarse paralelamente al incremento presupuestario algún tipo de mecanismo fiscalizador que controle la eficacia de las medidas y actuaciones que se estén desarrollando en la Estrategia de Comunicación.

I

INTRODUCCIÓN

Desde que en 1965 el Decano de la Escuela de Diplomacia y Derecho de la Universidad americana de Tufts, Edmund Gullion, acuñara por primera vez el concepto de Diplomacia Pública, se ha iniciado un cambio en el paradigma de la Comunicación y las Relaciones Internacionales. Se trata de un cambio lento pero progresivo e irreversible, que afecta a numerosas vertientes de la vida diplomática y sociopolítica.¹

La relevancia de este cambio es categórica, pues se trata de una evolución que afecta a los dos ejes tradicionales de la información («qué se quiere comunicar y para quién») pero que ahora pasa a incluir una gran ruptura con el tercer eje clásico (el relativo a la forma, el «cómo se comunica»)².

Así, puede decirse que uno de los principales elementos que motiva este estudio es la transformación que se aprecia en estos tres grandes ejes transversales de la comunicación y **cómo afecta este cambio al desarrollo de las relaciones diplomáticas entre Estados**. Han cambiado los sujetos (agentes emisores y receptores de la información). Ha cambiado también el objeto, puesto que no solo se habla de Diplomacia en sentido clásico (Hard power) si no que la comunicación se impregna de la nueva «**Diplomacia de epítetos**» (que incluye profusos campos materialmente diferenciables que se especificarán más adelante, como la Diplomacia cultural, la económica, la medioambiental...) Y por encima de todo esto, ha cambiado la forma. Como se venía diciendo en el resumen, la irrupción del «Internet de las cosas» ha quebrado las nociones clásicas del espacio y del tiempo, dando lugar a nuevos parámetros en las relaciones internacionales, que pasan a estar basadas en la instantaneidad y la ubicuidad.³ La comunicación de esta Diplomacia Pública no puede por lo tanto quedarse atrás. Resulta imperativo

¹ COWAN, G., CULL, N., (2008), *Public Diplomacy in a changing world: (The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science series)*, New York, SAGE Publications, Prefacio, p. 4.

² DIP, M., (2020), ¿Alguien quiere pensar en las redes?, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, LA CRUJÍA, p. 51.

³ DEL ARENAL, C., SANAHUJA, J.A., (2015), *Teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, TECNOS, S.A.

que los Gobiernos actualicen sus Estrategias de Comunicación y las adapten a las nuevas necesidades del entorno.

Respecto a la estructura de la memoria, esta puede dividirse en cuatro grandes partes. La primera de ellas incluye una mirada al pasado con una breve evolución de las diversas Estrategias de Comunicación *grosso modo*. La intención de este apartado es ofrecer una contextualización del tema objeto de estudio, a saber, el papel de las Estrategias de Comunicación en las últimas décadas. De esta forma, se logran dos objetivos: por un lado, poner de relieve el valor histórico de la Diplomacia Pública a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX —especialmente durante la posguerra española y la Guerra Fría—. Por otro, ofrecer un prolegómeno hacia los elementos conceptuales y el epicentro de la memoria —las nuevas herramientas y el análisis comparado de modelos— que permita enfatizar el papel de los medios de comunicación en la política exterior.

La segunda parte busca delimitar conceptualmente las herramientas que se van a desarrollar a lo largo del trabajo. Conceptos más asentados (como el de la Diplomacia Pública) así como otros más incipientes (como es la «Nueva Diplomacia»). Ideas ya arraigadas, como el «Principio de Unidad de Acción» pero también otras figuras más innovadoras, como son los «Embajadores en Misión Especial» o los nuevos «Planes de Recuperación». Elementos, en definitiva, que a simple vista pueden parecer heterogéneos pero que comparten un vínculo común: servir de instrumentos para facilitar la labor de comunicación de la Diplomacia Pública.

La tercera parte, como se venía aventurando, completa el estudio ofreciendo una perspectiva internacional. Se trata de un análisis comparado del funcionamiento de las Estrategias de Comunicación de los distintos países del entorno geográfico, así como de las grandes potencias en el tablero mundial. Dentro de las mismas, se observará la estructura institucional (ámbito subjetivo), la estructura material (ámbito objetivo) y finalmente los medios utilizados para ello (ámbito formal), poniendo especial énfasis en la existencia o ausencia de los instrumentos desarrollados en el apartado anterior. Para mayor facilidad, el estudio se ha dividido en cuatro categorías donde se agrupan países que cuentan con Estrategias análogas —en mayor o menor medida—: los países que siguen el modelo anglosajón (EE.UU., Reino Unido e Israel), los países de corte noreuropeo (Alemania, Bélgica y Suecia), los países de la vertiente mediterránea (Portugal, Francia, Italia y España) y otros modelos alternativos (por ejemplo, el caso de Rusia, China o del SEAE). Finalmente, el apartado culmina con una explicación en profundidad del modelo actual español, poniendo este análisis en valor a través de la comparativa con los modelos alternativos. La cuarta y última parte mira hacia el futuro, buscando proponer un enfoque pragmático. El objetivo de este estudio no es meramente descriptivo, si no que busca ofrecer las luces y sombras

del modelo actual español, indicando posibles campos de mejora donde los haya, pero también acentuando las virtudes y éxitos exportables de nuestro modelo.

La motivación personal para abordar este tema es doble. Por un lado, por haber tenido la oportunidad de participar en el proyecto de la Marca España desde sus inicios en el año 2012, donde se comienza a configurar la idea de la institucionalización de la promoción de la Diplomacia Pública en sentido estricto. Por otro lado, por haber podido realizar las prácticas del Curso Selectivo de Acceso a la Carrera Diplomática en la Oficina de Información Diplomática, perteneciente a la entonces Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes, que se encuentra en la actualidad en proceso de aprobación de la nueva Estrategia de Comunicación, así como la nueva «Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España». Ambas experiencias junto con un interés propio en la materia conforman un punto de partida idóneo para profundizar en el Tema elegido.

II

BREVE MIRADA AL PASADO

A la hora de analizar cómo ha cambiado el papel de la Diplomacia de la Comunicación resulta necesario retrotraerse hasta el origen mismo de la profesión. Como explica la Embajadora española Consuelo Femenía, antes el diplomático era la mayor parte del tiempo un discreto negociador cuyos éxitos quedaban lejos de los ojos del público, mientras que hoy es más abundante la necesidad de explicar en todas direcciones. A su entender, quien no explica la naturaleza de su actividad puede perder su legitimidad social. Es por esto que el diplomático se encuentra en posición idónea para volcar su comunicación, no sólo hacia dentro de su sistema como hasta ahora —esto es, hacia su central— sino hacia fuera, hacia el público [...].⁴

Es ampliamente sabido que la profesión de Diplomático es una de las más antiguas del mundo. El «portador de diplomas» entre reyes, papas y otros dirigentes era un oficio que requería de la máxima discreción. Existen muestras históricas que ponen de manifiesto la importancia y el valor de la confidencialidad en la diplomacia ya desde tiempos remotos, como es el caso de la guía más antigua de la Diplomacia⁵, el «*Arthashastra, The science of Politics*», escrito en sánscrito en el Siglo 3 a.C. por Chanakya, el principal consejero del fundador de la dinastía India Maurya. Esta obra alberga numerosos consejos para lidiar sigilosamente con los gobiernos de países fronterizos y otros enemigos, incluyendo el uso de la empatía o la paciencia, pero también el soborno, la violencia o el castigo.

Así pues, desde la antigüedad, el oficio de la diplomacia se ha ido adaptando al entorno donde se desarrollaba. Si bien no es objeto de esta obra analizar en profundidad la transformación de la Diplomacia a lo largo de la historia, sí que

⁴ FEMENÍA, C. (2016), «El Modelo de Diplomacia Digital Española» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 21.

⁵ FLETCHER, T. (2016), «From Caveman to Consuls» en *The naked Diplomat*, Londres, William Collins Ed., p. 27.

revisten una particular importancia los cambios que se sucederán a partir de la segunda mitad del Siglo XX. A lo largo de las últimas 7 décadas se concatenan una serie de sucesos a nivel global —final de la Guerra Fría, generalización del uso de los medios de comunicación audiovisuales, globalización de los mercados...—, así como a nivel nacional —instauración del régimen Franquista, transformación del mismo mediante el aperturismo y finalmente su crisis y caída—, que afectan especialmente a la recién nacida Diplomacia Pública. Es en este contexto cambiante e incierto, que la diplomacia juega cada vez un papel más relevante. Sigue siendo esencial para proteger y promover los intereses nacionales, pero también desempeña un papel fundamental para promover el desarrollo de la gobernanza global y la seguridad internacional. La diplomacia clásica, interestatal, sigue siendo relevante, pero asume formas más complejas, adaptando su estructura a las nuevas demandas.⁶

Conviene entonces apuntar una serie de hitos que van a ir marcando el camino hacia esta modernización de la Diplomacia Pública y su comunicación en España. Estos se pueden englobar en tres grandes periodos, el primero durante el periodo franquista (germen de las Estrategias de Comunicación), el segundo relativo a los modelos utilizados durante las primeras décadas de democracia, y finalmente un tercer periodo de verdadera modernización, que culmina con la aprobación de la Estrategia de Comunicación vigente.

A. Del Franquismo a la Transición (1945-1976)

A) *Origen de las Estrategias de Comunicación durante la autarquía (1939-1955)*: La creación de la OID y la Ley de Reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores de 31 de diciembre de 1945. Durante las cuatro décadas de régimen franquista, la Política Exterior española experimentaría grandes cambios. Se trata de un periodo de adaptación continua de la política exterior para sobrevivir en un entorno complejo, afectado por los convulsos eventos que se sucedieron durante la segunda mitad del Siglo XX tanto a nivel nacional, como en la esfera internacional.⁷

Desde el enfoque de Diplomacia Pública y comunicación de la política exterior, el punto de inflexión tiene lugar con la creación por primera vez de una Oficina de Información Diplomática. Esta surge al abrigo de la *Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre organización de los Servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores*. A través de esta norma, el gobierno franquista reorganizó la es-

⁶ ESCOBAR STENMAN, J.J. (2016), «Diplomacia digital, diplomacia política» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *Op.cit.*, p. 43.

⁷ PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (2005), «Franquismo, política exterior y memoria histórica», *Revista Historia Contemporánea*, n.º 30, p. 22.

estructura del Ministerio buscando dar mayor peso a determinados departamentos —entre ellos, el relativo a la comunicación exterior, que a nivel internacional tenía un papel notable exiguo— .

Como explica el profesor e historiador Ángel Cervantes Conejo, durante el primer periodo del franquismo no existió un interés muy profuso en la política exterior. A pesar de ello, numerosos altos funcionarios (Serrano Suñer, Martín Artajo, Fernando María Castiella), juristas (Barcia) y cargos institucionales (Doussinague) o periodistas (Sánchez Gijón) promovieron la acción exterior española en distintos foros, así como en diversas publicaciones a medida que el régimen aumentaba su peso en el tablero internacional.⁸

LEY DE 31 DE DICIEMBRE DE 1945 sobre organización de los Servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores.

DISPONGO:

Artículo primero.—El Ministerio de Asuntos Exteriores, al que compete la realización de la política exterior del país, se compondrá de los siguientes Organismos y Servicios: Subsecretaría; Dirección General de Política Exterior; Dirección General de Política Económica; Dirección General de Relaciones Culturales; Dirección General de Régimen Interior; Servicio de Cancillería, Protocolo y Ordenes; Gabinete Diplomático, y Escuela Diplomática.

Serán órganos asesores del Ministro: El Instituto de Cultura Hispánica, la Junta de Patronato de la Obra Pía, el Consejo Superior de Misiones, la Junta de Relaciones Culturales, que será, además, organismo de coordinación con el Ministerio de Educación Nacional; **la Oficina de Información Diplomática**, la Asesoría Jurídica Internacional, y la Abogacía del Estado.

9

En este sentido, la Oficina de Información Diplomática facilita por primera vez esta coordinación de la promoción de la política exterior a través de una reforzada centralización de los órganos encargados de la comunicación. A su cabeza se situó a Luis María de Lojendio, un escritor y monje benedictino sobre el que recayó el cargo de Jefe Técnico de la OID entre 1945 y 1958.

⁸ CERVANTES CONEJO, A., PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (1990) «La política exterior del franquismo: un rezo para la historiografía española», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 12, p. 178.

⁹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 2., de 2 de enero de 1946, Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre organización de los Servicios del Ministerio de «Asuntos Exteriores», art. 1.

Artículo dieciocho.—La Comisión Permanente de la Junta estará integrada por el Presidente, los dos Vicepresidentes, y como Vocales, el Secretario general del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y cuatro de los miembros del Pleno, designados libremente cada dos años por el Ministro de Asuntos Exteriores. Actuará de Secretario el mismo del Pleno.

Artículo diecinueve.—La Oficina de Información Diplomática, tendrá a su cargo los servicios de información sobre las cuestiones que puedan interesar al Departamento, tanto a los Organismos centrales como a sus representaciones diplomáticas.

Artículo veinte.—La Asesoría Jurídica Internacional es un organismo técnico en Derecho Internacional, y tiene por cometido propio informar los asuntos en que requiera su dictamen el Ministro o el Subsecretario.

10

En el artículo 19 de la citada Ley de organización de los servicios del Ministerio de Exteriores se establece el mandato a la OID de dirigir los *servicios de información sobre las cuestiones que puedan interesar al Departamento*. Sin embargo, es de especial importancia poner de relieve que el interés en la promoción de la comunicación no es solo departamental —o *ad intra*— si no que igualmente y de forma expresa, se menciona una vertiente *ad extra*, plasmada en la atención *tanto a los Organismos centrales como a sus representaciones diplomáticas*.

Se trata del primer intento de reorientar los esfuerzos comunicativos hacia el exterior a través de una doble estrategia: por un lado, situar a España en los principales foros internacionales para promover su entrada y legitimar así al Régimen. Por otro lado, hacer valer de forma pública y notoria las reclamaciones y demandas del gobierno español, principalmente compiladas en la obra *Reivindicaciones de España*.¹¹

España, Madrid, 1941, nos indica que éstas son: «En la Península la restitución pura y simple del peñón de Gibraltar y en el continente africano: la incorporación a nuestra soberanía de la región occidental de Argelia y de las zonas del *hinterland* indispensables a nuestras posesiones en Ifni y Río de Oro, logrando en sí en torno a Marruecos una continuidad de tierras españolas entre el Mediterráneo y el Atlántico. La devolución de los territorios que Inglaterra y Francia nos arrebataron en el golfo de Guinea. La extensión, por último, de nuestro protectorado marroquí a la totalidad del imperio xerifiano, con inclusión, claro es, de la ciudad de Tánger». El segundo texto, de claro matiz anticomunista,

12

Culminadas las dos décadas de autarquía, el gobierno franquista viró hacia el aperturismo (coincidente mayoritariamente con la época del desarrollismo), que supuso la necesidad de adaptación de la estrategia de comunicación a las nuevas realidades del tablero internacional.

¹⁰ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 2., de 2 de enero de 1946, *Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre organización de los Servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores*, art. 19.

¹¹ AREILZA, J. M., CASTIELLA, F.M., (1941), *Reivindicaciones de España*.

¹² CERVANTES CONEJO, A., PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (1990) *Op. Cit.*, n.º 12, p. 178.

B) La Reforma de 1958: hacia la profesionalización de la comunicación diplomática durante el desarrollismo (1956-1975).

A partir de 1955 se sucedieron una serie de eventos que son considerados el inicio de la desarticulación de los dos bloques de la Guerra Fría (conflictos y crisis como las revoluciones húngaras y polacas, la desestalinización de la Unión Soviética, la crisis del canal de Suez o la independencia de Marruecos...). Esta última tendría un papel fundamental en el giro diplomático a finales de los años cincuenta, especialmente orientado a la creación de un mecanismo integral para una divulgación idónea.¹³

Dadas las nuevas necesidades de difusión, el Ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella mandó adoptar la *ORDEN de 25 de enero de 1958 por la que se estructura la Oficina de Información Diplomática*. Cabe subrayar la motivación jurídica, que se basaba en «[...] *la experiencia recabada en los años de su funcionamiento y la necesidad de adaptar a sus servicios a la realidad actual aconsejan una reforma de la estructura de la Oficina de Información Diplomática.*

314 *

22 febrero 1958

B. O. del E.—Núm. 46

mismo, el nombre o marca del fabricante y el número a que se hace mención en el artículo 17.

Independientemente de la condición obligatoria fijada en el párrafo anterior, podrá el industrial hacer figurar en el tapón o envase, en la misma forma que en dicho párrafo se indica o mediante etiqueta suplementaria cualquier inscripción, nombre, marca o dibujo alusivo al contenido del envase, que si se refiere a su composición habrá de responder fielmente a la misma, autorizándose la alusión a la fruta o frutas que intervengan en la composición, tanto si es zumo natural como esencia sintética, de acuerdo con el artículo cuarto de esta Reglamentación.

TÍTULO VI.—Competencia.

Art. 20. Las Direcciones Generales de Industria y Sanidad, ambas en la esfera de su competencia, vigilarán el cumplimiento de lo anteriormente dispuesto en este Reglamento, sancionando las infracciones que se produzcan, pudiendo llegar, incluso, a la clausura de la industria, en cuyo caso se comunicarán mutuamente la resolución en el plazo de ocho días.

Art. 21. Al Sindicato Nacional de Alimentación se le encomienda una función de información y asesoramiento cerca de las industrias que regula esta Reglamentación y, asimismo, de los organismos estatales que deban, por su función, relacionarse con estas actividades.

ORDEN de 25 de enero de 1958 por la que se estructura la Oficina de Información Diplomática.

Excmo. Sr.: La experiencia recabada en los años de su funcionamiento y la necesidad de adaptar sus servicios a la realidad actual aconsejan una reforma en la estructura de la Oficina de Información Diplomática. Siendo ésta un Organismo del Ministerio de Asuntos Exteriores, creada por la Ley de 31 de diciembre de 1945, que reorganizaba los servicios de dicho Departamento, resulta conveniente que los funcionarios de la Carrera Diplomática que desde el primer momento han colaborado en la citada Oficina en forma relevante sean colocados al frente de la misma, como sucede en las restantes Direcciones del Departamento.

Por otro lado, el carácter esencialmente especializado de las tareas que tiene encomendadas la Oficina de Información Diplomática aconseja también que los funcionarios diplomáticos sean auxiliados en su misión, como hasta ahora venía sucediendo, por un personal fijo, técnicamente preparado para la labor a desarrollar.

En consecuencia, la Oficina de Información Diplomática quedará estructurada de la siguiente forma:

1.º Al frente de la misma figurará un Director, que será miembro de la Carrera Diplomática.

14

El cénit de esta institucionalización se produce mediante dos grandes cambios, uno de carácter subjetivo y otro de carácter formal. El primero de estos se refiere al requisito indispensable de nombrar a un Diplomático de Carrera como Director de la OID, así como un segundo Diplomático de Carrera como Subdirector General, buscando de esta forma profesionalizar esta labor de promoción.

¹³ EIROA SAN FRANCISCO, M., (2007), «Relaciones internacionales y estrategias de comunicación de la España de Franco ante la coyuntura de 1956», *Revista Historia y Comunicación Social*, n.º 12, p 5-22.

¹⁴ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 46., de 22 de febrero de 1958, *ORDEN de 25 de enero de 1958 por la que se estructura la Oficina de Información Diplomática*, p. 314.

La antigua jefatura que se comentaba al inicio, desarrollada por un Jefe Técnico mantendrá las labores de control y coordinación, aunque pasará entonces a estar subsumida por la nueva Dirección.

El segundo de estos cambios, el de carácter formal, se produjo en 1960, cuando la Oficina se eleva a la categoría de Dirección General a través del *Decreto 60/1960, de 14 de enero, por el que se dispone que el Director de la Oficina de Información Diplomática tenga la categoría administrativa de Director general* (bajo el liderazgo de Adolfo Martín-Gamero y González-Posada entre 1960 y 1968)—. Un cambio que a ojos del periodista y escritor Carlos Elordi se explica —entre otros elementos— por el mayor acercamiento a los EE.UU. y a su recién estrenada Diplomacia Pública.¹⁵

Lo digo a VV. II. para su conocimiento y efectos.
 Dios guarde a VV. II. muchos años.
 Madrid, 29 de enero de 1960.

CARRERO

Ilmos. Sres. Subsecretarios de los Ministerios Civiles.

* * *

DECRETO 59/1960, de 14 de enero, por el que se resuelven dudas surgidas en orden a la colegiación y expedición de certificados por los Médicos de las Fuerzas e Institutos Armados.

Han surgido dudas, que es conveniente aclarar y resolver, en orden a la validez de los certificados expedidos por los Médicos militares y su relación con la procedencia de su incorporación a los Colegios Médicos oficiales.

Los Médicos militares, en tanto no desempeñen su función médica libremente, son exclusivamente funcionarios militares del Estado y, por consiguiente, deben quedar absolutamente fuera de toda obligación de incorporarse a los Colegios Médicos, supuesto que, limitados al desempeño de su función médica oficial, no hacen otra cosa que realizar las actividades que les corresponden como tales funcionarios.

En tales condiciones, es indudable que no pueden aplicarse a los Médicos militares los preceptos que en los Estatutos de los Colegios Oficiales de Médicos regulan la forma y validez de los certificados médicos a expedir por los profesionales libres colegiados, siempre y cuando estos certificados se refieran al personal a que les corresponde asistir en el ejercicio de sus funciones.

En aclaración de tales extremos, a propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día ocho de enero de mil novecientos sesenta.

* * *

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

DECRETO 60/1960, de 14 de enero, por el que se dispone que el Director de la Oficina de Información Diplomática tenga la categoría administrativa de Director general.

Al organizarse por Ley de treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y cinco el Ministerio de Asuntos Exteriores, se estableció como órgano asesor del Ministro la Oficina de Información Diplomática.

La creciente importancia de los asuntos encomendados a dicha Oficina de Información Diplomática hace necesario que su Director ostente un rango en consonancia con la labor a desempeñar.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y previa deliberación del Consejo de Ministros en su sesión del día ocho de enero de mil novecientos sesenta.

DISPONGO:

Artículo primero.—El Director de la Oficina de Información Diplomática tendrá categoría administrativa de Director general.

Artículo segundo.—El Ministerio de Hacienda arbitrará los créditos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a catorce de enero de mil novecientos sesenta.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de Asuntos Exteriores,
FERNANDO MARIA DE CASTILLA Y MAZ

Revirtiendo esta tendencia, en el año 1968 se produce una última reestructuración que afecta al sentido orgánico de los sujetos encargados de la comunicación. La OID recupera de nuevo el rango de Subdirección General en medio de una considerable reorganización que responde a un papel cada vez mayor de España en el exterior (especialmente afectada por la independencia de Guinea Ecuatorial ese mismo año).

¹⁵ ELORDI, C., (2003), *El amigo americano. De Franco a Aznar: una adhesión inquebrantable*, Temas de Hoy.
¹⁶ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 21., de 25 de enero de 1960, *DECRETO 60/1960, de 14 de enero, por el que se dispone que el Director de la Oficina de Información Diplomática tenga la categoría administrativa de Director general*.

DECRETO 98/1968, de 25 de enero, sobre reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Artículo segundo.—Dependerán directamente del Ministro, Jefe Superior del Departamento, las unidades orgánicas siguientes:

Uno) Oficina de Información Diplomática, con categoría de Subdirección General.

Sección primera.—Dirección de Relaciones con los Medios Informativos Internacionales.

Negociado primero.—Jefatura de Medios Informativos en España.

Negociado segundo.—Jefatura de Medios Informativos en el exterior.

Sección segunda.—Dirección de Difusión Informativa Internacional.

Negociado primero.—Jefatura de Recepción de Informaciones.

Negociado segundo.—Jefatura de Reducción de Informaciones.

Sección tercera.—Dirección de Organización Técnica.

Negociado primero.—Jefatura de Coordinación Técnica y Ediciones.

Negociado segundo.—Jefatura de Documentación Informativa y Traducciones.

Negociado tercero.—Jefatura de Distribución.

Existirá, bajo la inmediata dependencia del Jefe de la Oficina de Información Diplomática, una Jefatura de Asuntos Generales, con rango de Negociado.

Uno) Gabinete Técnico del Subsecretario de Política Exterior.

Tres) Gabinete Técnico del Secretario general permanente, con rango de Sección, y del que dependerá una Jefatura de Asuntos Generales, con categoría de Negociado.

Dos. Los servicios de inspección de las representaciones en el exterior quedan integrados en la Secretaría General Permanente.

Tres. El Secretario general Permanente sustituirá a los cargos suprimidos por los apartados a) y b) del número uno, artículo segundo del Decreto dos mil setecientos sesenta y cuatro/mil novecientos sesenta y siete, en los órganos colegiados del Departamento; será Presidente de la Junta de Relaciones Culturales y de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Asistencia Técnica; Vocal nato de la Comisión Superior de Fersonal, y podrá ser designado, en representación del Ministerio de Asuntos Exteriores, para formar parte de las Comisiones a que se refiere el artículo octavo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Cuatro. Se aplicará al Secretario general permanente lo dispuesto en el artículo noveno del Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática, aprobado por Decreto de quince de julio de mil novecientos cincuenta y cinco.

Dirección General del Servicio Exterior

Artículo quinto.—Uno. La Dirección General del Servicio Exterior se estructura en las unidades orgánicas siguientes:

17

Cabe insistir en este punto en la creación de tres grandes patas para la OID, una Dirección encargada de Relaciones con los Medios Informativos Internacionales (tanto con medios nacionales como internacionales), una segunda Dirección encargada en este caso de la Difusión Informativa Internacional y una última pata dedicada a la Dirección de Organización Técnica.

B. La modernización de la Estrategia de Comunicación (1976-2014)

La llegada de la Democracia supuso un segundo punto de inflexión en lo que respecta a la estrategia de comunicación de la Diplomacia Pública. Como advierte el Profesor Juan Carlos Pereira en su obra *«El factor internacional en la transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales»*, de una forma o de otra, la gran mayoría de análisis y estudios muestran que durante los procesos de transición hacia la democracia —y muy especialmente en el caso español— los factores internos tradicionales no son los únicos a tener en cuenta, si no que el contexto internacional y la forma de interrelacionarse con otros países afecta a la mayor o menor estabilidad y éxito de esa transición.¹⁸ Así, la entrada en las entonces Comunidades Europeas (CEE) favoreció también esta modernización, que se fue extendiendo a numerosos ámbitos.¹⁹

¹⁷ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 25., de 29 de enero de 1968, *DECRETO 98/1968, de 25 de enero sobre reorganización del Ministerio de Exteriores.*

¹⁸ PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (2004), *El factor internacional en la Transición Española: La influencia del contexto internacional y en papel de las potencias centrales*, Madrid, Edit. Universidad de Salamanca, p. 192.

¹⁹ FERNÁNDEZ-TRESGUERRES, A., (2021), *El Derecho privado europeo en la transformación digital*, Madrid, Thomson Reuters, Ed. Aranzadi, p. 223.

Una vez más, los cambios se apreciaron en los tres planos que se han venido señalando. Desde el punto de vista subjetivo, la transición se aprecia con la creación de la Subdirección General de la Oficina de Información Diplomática en pleno proceso de normalización democrática e institucional, en abril de 1976. A esta subdirección general se le asignarán inicialmente las labores de contacto con otros medios informativos, con especial énfasis en la participación de medios extranjeros y la acreditación de periodistas internacionales —siendo este uno de los cambios más significativos con el régimen franquista, pues ahora se busca mejorar la imagen internacional de la recién nacida democracia incluyendo a actores internacionales en el proceso—. Para completar estas tareas, se dota a la OID de una Dirección de Organizaciones Técnicas para la coordinación técnica, la edición y la distribución, una Dirección de Asuntos Generales y finalmente una Sección de Difusión Informativa para la recepción y redacción de información, para la documentación y traducciones y para el análisis informativo. Esta última vino a sustituir en 1979 a la Sección de Difusión Informativa, que hasta entonces había tenido un marcado carácter propagandístico durante el franquismo.²⁰

1.2.4. Negociado 4: Servicio Militar.
1.2.3. Negociado 3: Navegación.
1.3. Sección de Pasaportes e Inmigración.
1.3.1. Negociado 1: Inmigración.
1.3.2. Negociado 2: Pasaportes.
Dos.—Subdirección General de Emigración y Seguridad Social.
2.1. Sección 1: Emigración.
2.1.1. Negociado 1: Planes Asistenciales y Establecimientos Benéficos.
2.1.2. Negociado 2: Asistencia Individual.
2.2. Sección 2: Seguridad Social.
2.2.1. Negociado 1: Seguridad Social.
2.2.2. Negociado 2: Repatriaciones.
Tres.—Dirección de Asuntos Generales, con nivel orgánico de Servicio.
3.1. Sección única: Estudios y Planificación Consultar.
3.1.1. Negociado único: Archivo.
Artículo doce.—La Dirección General de Cooperación Técnica Internacional contará con las siguientes unidades administrativas:
Uno.—Subdirección General de Cooperación Técnica y Clas.

4.1. Negociado 1: Archivo.
4.2. Negociado 2: Cuotas.

Artículo catorce.—La Dirección General de la Oficina de Información Diplomática contará con las siguientes unidades administrativas:

Uno.—Subdirección General de la Oficina de Información Diplomática.

1.1. Dirección de relaciones con los medios informativos, con nivel orgánico de Servicio.

1.1.1. Negociado 1: Medios informativos en España.

1.1.2. Negociado 2: Medios informativos en el extranjero.

Dos.—Dirección de Organizaciones Técnicas, con nivel orgánico de Servicio.

2.1. Negociado 1: Coordinación Técnica.

2.2. Negociado 2: Ediciones.

2.3. Negociado 3: Distribución.

Tres.—Sección 1: Difusión Informativa.

3.1. Negociado 1: Recepción de informaciones.

3.2. Negociado 2: Redacción de informaciones.

3.3. Negociado 3: Documentación informativa y traducciones.

3.4. Negociado 4: Análisis Informativo.

21

Destaca también en este primer ámbito **la proliferación de sujetos** que comienzan a participar de la comunicación exterior, fruto de la apertura e internacionalización del país. El segundo de los planos que cambiará a lo largo de las primeras décadas de democracia es el material, es decir, el contenido de las comunicaciones que se difunden desde el Ministerio de Exteriores. Estas comunicaciones se multiplicarán, ligadas al mayor peso progresivo que España irá

²⁰ PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (2002), «El retorno de la política exterior en España», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 24.

²¹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 95., de 20 de abril de 1976, *DECRETO 804/1976, de 2 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores.*

adquiriendo sobre el tablero internacional²², y tratan cada vez un mayor número de materias, fruto también de la reorganización interna del organigrama del Ministerio de Exteriores (en 1981 se crea la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, en 1985 la Secretaría de Estado para Iberoamérica, en 1988 la AECID...)²³

Si bien no es objeto de este estudio analizar en profundidad el contenido material de cada una de las estrategias de Política Exterior de los sucesivos gobiernos democráticos, sí que debe hacerse mención a dos elementos. Por un lado, se constata la existencia de una serie de ejes principales (Europa y las Comunidades europeas, América y los vínculos Atlántico e Iberoamericano y finalmente el Mediterráneo), áreas que copan la cuasi totalidad de las necesidades informativas del entonces Ministerio de Exteriores. El segundo elemento relevante es que es el surgimiento —especialmente durante finales de los años 80 y la década de los 90 de los primeros conatos de desinformación, un fenómeno que alcanzará su auge en la última de las etapas a tratar.²⁴

C. El gran salto tecnológico del Siglo XXI (2014-Actualidad)

La tercera y última de las etapas agrupa los cambios ya mencionados en los planos subjetivo y objetivo, pero facilita en cierto modo la cuadratura del círculo, al incluir finalmente la adaptación en el plano formal, esto es, el gran **salto tecnológico a través de la digitalización**.

Dado el cada vez mayor número de actores que intervienen en la comunicación de la política exterior, deviene esencial canalizar la estrategia de comunicación a través de una serie de cambios institucionales en el Ministerio. Así, las funciones de comunicación pasan a repartirse entre la OID y la nueva Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, fusionándose ambos órganos en 2017 bajo la denominación de Dirección General de Comunicación e Información Diplomática. Posteriormente, la estructura orgánica del Ministerio quedó modificada en sucesivas ocasiones hasta alcanzar la configuración actual: en 2020 se renombró como Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes y se adscribió a la Secretaría de Estado de la España Global.

²² ZUGASTI AZAGRA, R., (2007), «Juan Carlos I y el acercamiento a Europa en la prensa española de la transición (1975 – 1977)», en *Comunicación y hombre. revista interdisciplinar de ciencias de la comunicación y humanidades*, n.º3, p. 109-123.

²³ PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (2015), *La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración*, Volumen I, Madrid, p. 213.

²⁴ LEMUS LÓPEZ, E., PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2003), *Transición y Política Exterior*, Madrid.

En 2021, tras la supresión de la mencionada Secretaría de Estado, pasó a depender directamente del Ministro, desde donde se ha centralizado la comunicación de la Diplomacia Pública en la actualidad.²⁵

Con objeto de garantizar el Principio de Unidad de Acción (que se desarrollará en el apartado siguiente), la reforma de 2017 dejó consolidadas las funciones de la recién estrenada Dirección General de Comunicación e Información Diplomática, que se mantienen aún vigentes.

Dentro de estas funciones, reguladas en el artículo 20 del *Real Decreto 768/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, destaca especialmente la primera de ellas, «la elaboración de la estrategia de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación».

El Real Decreto constata entonces el mandato único, exclusivo y excluyente de la elaboración de la Estrategia de Comunicación por un único órgano, la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática, a la que además encomienda labores de coordinación con el resto de organismos y departamentos que puedan tener características relevantes a efectos de Diplomacia Pública en sentido amplio.

La tarea de elaboración de esta Estrategia de Comunicación se verá enormemente influida a partir del año 2014 por la adopción de una norma trascendental en materia diplomática, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Es en el preámbulo de esta ley que se encuentra el fundamento teórico al cambio cualitativo de la labor de la Dirección General de Comunicación, al establecerse que [...] *Como novedad, la ley establece un sistema de información y comunicación de las actuaciones en el exterior y de los viajes y visitas al exterior que persigue una doble finalidad: que el Gobierno facilite a los sujetos de la Acción Exterior apoyo en su ejecución; y, en lo que a los órganos constitucionales y Administraciones públicas concierne, que pueda emitir recomendaciones motivadas acerca de la adecuación de dichas actuaciones a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior.*

Uno ejemplo de esta importante labor de coordinación en esta última etapa surge como consecuencia del complejo encaje en el organigrama de la Administración Pública de las Oficinas de Comunicación en el Exterior, que quedará saldado mediante la adopción de la ya mencionada Ley 2/2014 en concurrencia con el del Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (BOE 19 de junio). En este se establece que las

²⁵ Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Oficinas de Comunicación dependerán de la Secretaría de Estado de Comunicación, sin perjuicio de que los directores de estas oficinas, como funcionarios del Estado con estatuto diplomático y rango de consejeros, tengan una doble dependencia, por una parte, del jefe de la Misión Diplomática respectiva y por otra de la Secretaría de Estado de Comunicación a través de la Dirección General de Información Internacional a quien corresponde su dirección y coordinación. Como órganos de apoyo en el terreno informativo y de creación de imagen para la acción del Estado en su política exterior, a estas Oficinas de Comunicación se les asignan funciones de promoción y divulgación hacia el exterior, de análisis de información y de cobertura informativa de aquellos actos de Estado que puedan ser relevantes a efectos de Política Exterior.

Comienza entonces a partir de 2015 la verdadera modernización del sistema de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En palabras de Cecilia Yuste, a la sazón Directora General de la Oficina de Información Diplomática durante este periodo, se trata de un proceso de maduración paulatina cuyos inicios partieron del convencimiento de que había que dar ese paso cualitativo, lanzar el Ministerio a la redes sociales, con la última vocación de estar más cerca de la opinión pública y desarrollar una estrategia global de comunicación que, además, incluyera a las embajadas y consulados y al conjunto de órganos centrales.²⁶ A partir de entonces se fijan como prioridades el desarrollo de una política de comunicación digital, la elaboración de manuales de uso que faciliten la consolidación de las nuevas tecnologías a todos los niveles, tanto en Servicios centrales como en Servicio Exterior o la sensibilización sobre la importancia, el inventario y despliegue de cuentas. Elementos todos estos, que como se verá en el apartado próximo, son parte integral de la Estrategia de Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.²⁷

²⁶ YUSTE, C., (2016), «Objetivo Conseguido, Capítulo 12» en MANFREDI SÁNCHEZ, J. L., FEMENÍA GUARDIOLA, C., *La Diplomacia Española ante el reto digital*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, p. 129.

²⁷ *Ibid*, p. 130.

III

NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS HERRAMIENTAS

La irrupción de la Tecnologías de la Información y la Comunicación (comúnmente referidas as TICs) en el mundo civil —sobrepasando las barreras del entorno militar para el que inicialmente fueran concebidas estas tecnologías— supuso uno de los cambios más significativos en el mundo político y sociológico. De este modo, es frecuente atribuir al académico americano Wilson Dizard haber acuñado a inicios del siglo XXI el concepto de Diplomacia digital.²⁸ En su obra homónima, Dizard estrena el primer capítulo señalando la marcada diferencia entre la era de la información y la época previa,²⁹ sirviéndose de una referencia a otro gran académico de la Universidad de MIT, Ithiel de Sola Pool, quien ya a finales del siglo XX dijera que en esa época proto-tecnológica *de los cuatro grandes instrumentos disponibles en manos de las naciones para influenciar el mundo de su alrededor —la diplomacia, las fuerzas armadas, el dinero y la información, esta última es la más más poderosa y la menos entendida—*.³⁰

Como puede observarse, ha existido, existe —y con toda seguridad, parece que seguirá existiendo— un interés casi antropológico de los seres humanos por el progreso tecnológico (entendido este en su concepción más primigenia) y la aplicación de estos avances a la vida pública. A la hora de analizar la incorporación de estos avances en el ámbito de la Diplomacia Pública, debe destacarse sin duda el uso de las «Estrategias de Comunicación», definidas por el periodista y escritor cubano Luis López Viera como *una serie de acciones programadas y planificadas que se implementan a partir de ciertos intereses y necesidades, en un espacio de interacción humana, en una gran variedad de tiempos*.³¹

Estos intereses y necesidades variarán en función de numerosos factores, como pueda ser el tamaño y poder de los emisores, sus objetivos de política exterior o los

²⁸ ESCOBAR STEMMANN, J.J., (2016), «Diplomacia digital, diplomacia política» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 44.

²⁹ DIZARD, W. P., (2001), *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, p. 3.

³⁰ DE SOLA POOL, I., (1983), *Technologies of freedom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, p. 228.

³¹ LÓPEZ VIERA, L., (2003), *Comunicación Social. Selección de textos*, Cuba, Ed. Poligráfica Félix Varela, p. 213.

medios disponibles (presupuestarios, humanos y tecnológicos). Cada actor necesita, por lo tanto, adaptar su Estrategia de Comunicación a su propia idiosincrasia.

A. La OID, la Estrategia de Comunicación y la Estrategia de Acción Exterior

De esta forma, las estrategias de comunicación deben en todo caso conducir en un sentido y con un rumbo claro la voluntad planificada de su creador hacia el logro de objetivos generales que permitan modificar la realidad de la cual partimos, sin perder el rumbo, sin perder lo esencial de esos propósitos.³² En el caso de la Estrategia española de Comunicación de la Nueva Diplomacia a la luz del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es necesario desglosar cada uno de estos elementos que la componen. Para mayor comodidad en la comprensión, se seguirá la misma estructura utilizada en el apartado anterior, basada en la distinción de los **tres grandes componentes que constituyen toda estrategia de comunicación**: el aspecto subjetivo —quién elabora la. Estrategia de Comunicación y quién participa en su ejecución—, el objetivo —cuál es el rumbo y cuáles son las materias que se desarrollan para alcanzarlo— y finalmente el formal —qué instrumentos son necesarios para implementar eficazmente la Estrategia—.



Comenzando entonces por el primero de estos componentes, destaca especialmente el esfuerzo institucional de la Administración Pública española por «reorganizar» la ingente cantidad de actores que a partir de la entrada del nuevo siglo comienzan a participar de esta promoción internacional de España. La vía preferida será la de la aplicación del Principio de Unidad de Acción, regulado en el artículo 3.2.a) de la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior,³³ pero que por ahora permite observar el cambio notable mediante el cual se centralizan las comunicaciones en torno a una estructura tripartita: la comunicación desde los Servicios Centrales coordinada desde la OID, la comunicación desde las Embajadas, REPERs Consulados y otros órganos del Servicio Exterior (Oficinas de la AECID, Instituto Cervantes...) y finalmente

³² LÓPEZ VIERA, L., (2003), *Comunicación Social. Selección de textos*, Cuba, Ed. Poligráfica Félix Varela, p.214.

³³ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO nº 74., de 26 de marzo de 2014 por el que se aprueba la *Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior*.

el uso de otras herramientas de más reciente creación, como será el caso de los Embajadores en Misión Especial.

Respecto a los dos primeros actores, Servicios Centrales y Servicio Exterior, su régimen jurídico se ha visto enormemente alterado en los últimos años como consecuencia de las sucesivas modificaciones que afectarán al organigrama del MAUC. La competencia para la elaboración de la Estrategia quedó establecida para los Servicios Centrales en el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en cuyo artículo 17, apartado 1, a), sobre la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, establece que [...] corresponde a la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, bajo la dirección del titular del Departamento, el ejercicio de las siguientes competencias: **La elaboración de la Estrategia de Comunicación del MAEC.**

Artículo 17. Dirección General de Medios y Diplomacia Pública.

1. Corresponde a la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, bajo la dirección del titular del Departamento, el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) La elaboración de la estrategia de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- b) La gestión de los contenidos, apariciones e intervenciones del titular del Departamento y demás altos cargos ante los medios de comunicación.
- c) La coordinación de las labores de comunicación llevadas a cabo por las Secretarías de Estado y demás órganos del Departamento.
- d) La elaboración de planes de acción coadyuvantes a la mejor gestión y proyección de la posición exterior de España.
- e) La coordinación de los organismos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las entidades vinculadas al mismo y de los organismos de la Administración General del Estado, encargados de gestionar la imagen de España en el exterior.
- f) La propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales del Departamento.

34

En un periodo relativamente corto, a este precepto le siguieron las modificaciones del Real Decreto 424/2016,³⁵ la del Real Decreto 768/2017,³⁶ la del Real Decreto 139/2020,³⁷ y finalmente las del Real Decreto 644/2020,³⁸ en el que se desarrolló la estructura orgánica básica y la última, del Real Decreto 808/2021.³⁹

³⁴ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 187., de 8 de julio de 2020, *Op. Cit.*, Artículo 18.

³⁵ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 274., de 11 de noviembre de 2016, *Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

³⁶ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 180., de 29 de julio de 2017, *Real Decreto 768/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

³⁷ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 25., de 29 de enero de 2020, *Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

³⁸ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 187., de 8 de julio de 2020, *Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

³⁹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 227., de 22 de septiembre de 2021, *Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

Si bien esa potestad inicial para la promoción exterior descansó en la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, las competencias de la misma experimentarían cambios sustantivos hasta en dos ocasiones. Inicialmente, las materias adjudicadas a esta Dirección General eran limitadas, destacando especialmente la mención expresa del artículo 1 apartado a), sobre la **elaboración de la Estrategia de Comunicación**.

En una segunda fase, en la reforma de 2017, además de modificarse el nombre de la Dirección General, que pasa de ser encargada de «Medios y Diplomacia Pública» a «Comunicación e Información Diplomática», las competencias aumentarán notablemente, incluyéndose en el apartado f) la propuesta y ejecución de una Estrategia de Redes Sociales no tan solo para los Servicios Centrales, **sino también para «las Representaciones de España en el exterior»**. Destaca en ese mismo artículo la inclusión de la función de «Portavocía del MAUC» (apartado g), el análisis y distribución de información *ad intra* y *ad extra* (apartado h) o el deber de actualizar y gestionar el portal online del MAUC (apartado i).

Artículo 20. La Dirección General de Comunicación e Información Diplomática.

1. Corresponde a la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática, bajo la dirección del titular del Departamento, el ejercicio, de las siguientes competencias:

- a) La elaboración de la estrategia de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- b) La gestión de los contenidos, apariciones e intervenciones del titular del Departamento y demás altos cargos ante los medios de comunicación.
- c) La coordinación y planificación de las labores de comunicación llevadas a cabo por las Secretarías de Estado, Direcciones Generales, Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España.
- d) La elaboración de planes de acción coadyuvantes a la mejor gestión y proyección de la posición exterior de España.
- e) La coordinación de los organismos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las entidades vinculadas al mismo y de los organismos de la Administración General del Estado, encargados de gestionar la imagen de España en el exterior.
- f) La propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales del Departamento y Representaciones de España en el exterior.
- g) El ejercicio de la portavocía oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la difusión de las informaciones sobre la política exterior de España y las actividades del Departamento.
- h) El análisis y la distribución de la información obtenida a través de los diversos canales informativos a los servicios centrales del Ministerio y a las Representaciones de España en el exterior, así como a las Misiones Diplomáticas extranjeras acreditadas en España.
- i) El diseño, la actualización y gestión del portal del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en Internet y sus contenidos.
- j) La coordinación y redacción de informaciones, la producción y distribución informativa, y la realización de tareas de documentación y asesoramiento técnico.
- k) La elaboración del presupuesto y la gestión económica de la Oficina.

40

No obstante, la reestructuración del año 2020 supuso también la reorganización del área, que se mantiene dividida en dos Subdirecciones Generales; la primera engloba a la OID incluyendo las funciones de Portavocía y de coordinación y planificación, mientras que la segunda Subdirección General, de Comunica-

⁴⁰ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 180., de 29 de julio de 2017, *Op. Cit.*, Artículo 20.

ción Estratégica, Diplomacia Pública y Redes asumió el control de las redes sociales, la comunicación digital del Ministerio y las campañas de promoción.

Artículo 18. Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes.

1. Corresponde a la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) La portavocía oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- b) La coordinación y planificación estratégica de la comunicación del Ministerio y de todos sus órganos.
- c) La propuesta y ejecución de la política exterior de España en materia de diplomacia pública, incluida la elaboración, coordinación y dirección de los planes y campañas oportunos.
- d) Las competencias en materia de comunicación digital del Ministerio, con especial atención a la defensa y promoción de la imagen y reputación de España en ese ámbito.

2. Dependen de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes, con nivel orgánico de Subdirección General:

- a) La Subdirección General de la Oficina de Información Diplomática, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en las letras a) y b) del apartado anterior.
- b) La Subdirección General de Comunicación Estratégica, Diplomacia Pública y Redes, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en las letras c) y d) del apartado anterior.

3. Asimismo, depende de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes la División de Organización Técnica, con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo y con funciones técnicas de producción de contenidos.

41

Paralelamente, merece la pena subrayar la **eliminación expresa de la mención a la elaboración de una Estrategia de Comunicación** en sentido estricto. Si bien los departamentos de la Dirección General seguirán operando bajo las directrices de la estrategia que adopte el titular del Departamento, desaparece el mandato del legislador y se mantiene consuetudinariamente la creación de Estrategias no escritas.

Una de las razones que puede explicar la ausencia de una Estrategia de Comunicación propiamente dicha puede ser la multiplicidad de planes y estrategias vigentes dentro del MAUC que se solapan tanto materialmente como temporalmente (como es el caso de la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, la Guía Práctica de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes 2021, el Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021, la Estrategia de Acción Humanitaria 2021-2026...) y que incluyen todas ellas menciones específicas a la forma de desarrollar la difusión y promoción.

Por lo tanto, la Estrategia de Comunicación actual bebe de dos grandes fuentes. Por un lado, de la **Estrategia de Acción Exterior** (2021-2024), donde se integra directamente y que actúa a su vez como cobertura. Por el otro, de la **Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España** (2021), que desarrolla estos objetivos y que se incardina dentro de la actividad de la Dirección General como principal «manual de uso» para la Comunicación. A estas se añaden otros

⁴¹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 187., de 8 de julio de 2020, *Op. Cit.*, Artículo 18.

textos transversales que afectan al desarrollo de la Estrategia, como es el caso del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**, que se verá más adelante.

Comenzando entonces por la cobertura principal, la Estrategia de Acción Exterior (EAE) supone el marco de acción para la política exterior que desarrolla el Gobierno. En este caso, existen tres importantes referencias al ámbito de las TICs a lo largo de la Estrategia.

El primero de estos es el referido al desarrollo tecnológico. En este sentido, la EAE indica que [...] *las nuevas tecnologías están llamadas a jugar un papel protagonista*. El objetivo por lo tanto es servirse de *recursos del Fondo de Recuperación Europeo para digitalizar los servicios consulares y diplomáticos, así como para favorecer una mayor **digitalización del Ministerio en su conjunto**, incluidas la AECID y el Instituto Cervantes*. Además, [...] *se creará una sede electrónica donde los ciudadanos podrán identificarse digitalmente y realizar trámites sin necesidad de acudir a los consulados*. Con el objetivo de modernizar finalmente el entorno de trabajo, [...] *el Ministerio se dotará de un nuevo portal web, que ofrezca una imagen dinámica, más atractiva y accesible para los ciudadanos. Será necesario, además, que el personal desarrolle una genuina autonomía cognitiva, esto es, la capacidad de definir claramente valores e intereses, evaluar datos y analizar tendencias, anticipar acontecimientos, planificar posibles escenarios y decidir líneas de actuación*. Es aquí donde las TICs juegan un papel fundamental, puesto que [...] *para ello incorporaremos **las nuevas tecnologías del conocimiento y la comunicación, las redes sociales, el big data y la inteligencia artificial**, que resultan claves, asimismo, en la lucha contra la desinformación*.

En segundo lugar, se sitúa el ámbito de la cooperación para la comunicación efectiva, estableciéndose la promoción de *foros y encuentros internacionales sobre tecnologías de la información y la comunicación, así como la transformación digital, con el fin de tomar conocimiento de buenas prácticas, regulación y marcos comunes. Se fortalecerá también la participación de España en las discusiones de alto nivel sobre Inteligencia Artificial*.

La última de ellas está referida al apartado de la ciberseguridad, e indica que [...] *se prestará una atención particular a las amenazas híbridas que plantean una creciente multiplicidad de actores y el desarrollo de nuevas tecnologías. La creciente digitalización de la sociedad y la economía exige también un renovado esfuerzo para **garantizar la ciberseguridad de nuestras comunicaciones, sistemas e infraestructuras críticas***.

Definidos entonces los principales pilares de la Estrategia de Comunicación dentro de la EAE 2021-2024, conviene a continuación pasar al segundo de los actores que participan de este primer ámbito subjetivo. Se trata de las delegaciones del Servicio Exterior, que junto con los Servicios Centrales componen el

grueso de actividad comunicativa. Para ello, la OID ha desarrollado un segundo instrumento, la nueva **Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España** cuyo objetivo primordial es *resumir, de manera concisa y práctica, el conjunto de instrumentos para el cumplimiento de los objetivos de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. De esta forma, el propósito es *convertirse en un instrumento práctico de consulta sobre temas de comunicación para los funcionarios diplomáticos, detallando un catálogo de modalidades de trabajo con la prensa, facilitando así [...] el marco de relación con los medios según su procedencia y forma de trabajar; con la intención de dotar a los funcionarios diplomáticos de un marco de trabajo más eficaz*.⁴²

Desde el punto de vista cronológico, se trata de un documento inédito hasta la fecha, aunque como explica el Diplomático español, ex Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Digital y actual Embajador Director de la Escuela Diplomática, Alberto Antón, existe una serie de antecedentes sobre esta práctica.⁴³ Estos se sitúan en torno al año 2012, cuando la crisis económica forzó la necesidad de mejorar la imagen exterior, lo que se denominó entonces la Marca-País, mediante la elaboración de una «Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España» que incluía el «Plan de Comunicación de las Representaciones de España en el Exterior».⁴⁴

B. Los Embajadores en Misión Especial

La consecución de los objetivos de Política Exterior requiere que los gobiernos recurran a menudo a **instrumentos innovadores que de forma flexible se ajusten a sus cambiantes necesidades de gestión**. De esta forma, la figura del «Embajador en Misión Especial» surge a inicios del Siglo XXI para paliar el estatismo que frecuentemente reviste el funcionamiento de los «anquilosados» Ministerios de Estado. Se trata por lo tanto de la otra pieza que cierra el componente subjetivo de la Estrategia de Comunicación, puesto que, con el objetivo de enfatizar la necesaria misión de digitalización y modernización de la comunicación, el Gobierno ha venido nombrando distintas figuras de gran notoriedad y prestigio bajo esta nueva categoría de Embajador en Misión Especial.

⁴² OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, (2021), *Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁴³ ANTÓN CORTÉS, A., (2016), «De la estrategia de comunicación a la diplomacia digital: aquellos primeros pasos» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 27.

⁴⁴ *Ibid*, p. 28

En cuanto al origen de esta figura, resulta altamente complejo recabar la raíz jurídica de la misma, que parece disociarse del concepto clásico en Diplomacia del «Embajador ante una Misión Especial», regulado en la Convención de Nueva York de 1969 sobre Misiones Especiales. A diferencia de estas figuras, los EMEs del ordenamiento español no tienen bajo ningún concepto la capacidad o el estatuto jurídico propio de un Embajador en el exterior, si no que suponen más bien la coincidencia nominal bajo el concepto de «Embajador», entendido este como una suerte de «Alto Comisionado», «Delegado», o «Comisario» al que **se le asigna una función específica de forma temporal**.

Más específicamente, y a los efectos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, no tendrán consideración de altos cargos *quien sea nombrado por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo*.⁴⁵

En este sentido, y para explicar mejor el funcionamiento de los EMEs, conviene recordar las palabras de la Embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, María Jesús Conde Zabala, quien al ser preguntada en una entrevista a los efectos de este estudio explica que los Embajadores en Misión Especial suelen ser funcionarios nivel 30 (aunque ninguno de los dos es requisito indispensable) que son designados por el Consejo de Ministros, mediante nombramiento, para el desempeño de una serie de funciones orientadas a una meta específica que forma parte de los objetivos de gobierno.

En lo que respecta a su evolución, un profuso estudio de la Hoja de Servicio actual permite observar que el primer Embajador en Misión Especial fue nombrado en el año 2002, como Embajador en Misión Especial para el Fórum Universal de las Culturas. Siguiendo esta línea, apenas un par de años después, en 2004 se crearía el Embajador en Misión Especial para el Plan de Acción Asia y Pacífico. A partir de 2005 comienzan a proliferar el número de EMEs, que se verá multiplicado exponencialmente con figuras como la Embajadora en Misión Especial para las relaciones con la Comunidad y Organizaciones Judías o las dedicadas a la Política Exterior feminista, que con diferentes denominaciones se han sucedido concatenadamente hasta la actualidad.

No obstante, conviene destacar tres Embajadores en Misión Especial que guardan un vínculo singular con el campo de la comunicación y la digitalización. Se trata en primer lugar del **Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Digital**, cuyo nombramiento se reguló en el *Real Decreto 168/2014, de 14 de marzo, por el que se designa Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Digital a don Alberto Antón Cortés*. Durante esta primera fase, quedaron senta-

⁴⁵ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 77, de 31 de marzo de 2015, *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*, Artículo 1.3.

das las bases para el desarrollo de la cultura digital y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.⁴⁶ Así lo pone de manifiesto la adopción durante este mismo periodo del Plan de Comunicaciones de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España en el Exterior, que servía de germen para el Plan actual antes mencionado. Esta primera fase culmina con el *Real Decreto 836/2014, de 3 de octubre, por el que se dispone el cese de don Alberto Antón Cortés como Embajador en Misión Especial para la Diplomacia Digital*.

Durante esta primera etapa, el proceso no es ajeno al entorno internacional. Numerosos países pusieron en marcha instrumentos idénticos o análogos (que se detallarán posteriormente en el Estudio Comparado) como por ejemplo «l’Ambassadeur pour le numérique» en Francia o el Chief Executive Officer for Digital Data en el Reino Unido, que ponían de manifiesto el calibre global de estos cambios, replicados por un destacamento más avanzado de la Comunidad Internacional.

Tras esta fecunda primera etapa, se inicia un segundo periodo (aún vigente) con dos nuevos nombramientos. Por un lado, el **Embajador en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y la Ciberseguridad**, regulado en el *Real Decreto 755/2020, de 4 de agosto, por el que se designa Embajador en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y la Ciberseguridad a don Nicolás Pablo Pascual de la Parte*, y que supuso la constatación del riesgo que reviste el espacio virtual para la seguridad de las comunicaciones y de la información difundida (fake news, desinformación, filtros burbuja, IA...)⁴⁷ Un aspecto que como se ha podido apreciar, se encuentra presente en la Estrategia de Acción Exterior y que se verá de nuevo en el apartado de Ciberseguridad.

Por otro lado, se crea también la figura del **Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**, regulado en este caso en el *Real Decreto 342/2021, de 18 de mayo, por el que se designa Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a don Ernesto de Zulueta Habsburgo-Lorena*. En este caso, la función principal exige profundizar en este proceso progresivo de transformación digital, donde según indica el propio Embajador en Misión Especial, aproximadamente el 20% del cambio debe ser tecnológico —en sentido material—, pero el 80% recae sobre un **cambio cultural**, que requiere crear nuevos hábitos de trabajo sirviéndose de los medios y recursos que ofrece la Administración General del Estado.

⁴⁶ ANTÓN CORTÉS, A., *Op. Cit.*, p. 27.

⁴⁷ HIDALGO, D., (2021), *Anestesiados: La humanidad bajo el imperio de la tecnología*, Madrid, Ed. Catarata, p. 233.

Además, el Gobierno encomendó al EME para la Transformación Digital del MAUC actuar como punto focal para encauzar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo que supone la **coordinación tanto a nivel interno** (dentro del Ministerio) **como de cara a otros Departamentos ministeriales, siendo las personas titulares de las Subsecretarías de los Departamentos las responsables** de la gestión y ejecución de sus respectivos proyectos financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del Next Generation EU.

De esta forma, el **futuro de la digitalización** del MAUC pasa necesariamente por la **imbricación de la figura del Embajador en Misión Especial** para la Transformación Digital del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de los recursos puestos a disposición de esta digitalización, provenientes del **Plan de Recuperación y Resiliencia**.

C. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Plan de Digitalización Consular

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital define el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado en junio de 2021, como *un proyecto de País que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década*.

Aunque no es objeto de este estudio profundizar en el PRTR, sí que conviene destacar que este se enmarca en una estrategia a nivel Comunitario de recuperación socioeconómica, expresada a través de los Fondos Next Generation EU. Estos fondos suponen una fuente primaria de financiación para poner en marcha tanto el PRTR como otras estrategias específicas en los distintos ámbitos —entre ellos, la EAE 2021-2024, el Plan España Digital, el Plan de Digitalización Consular y otras iniciativas para la modernización de la Administración—.

A esto debe añadirse un nuevo reto en la gestión de los fondos. Según el esquema de funcionamiento del mecanismo Next Generation EU, se establecen una serie de requisitos de desempeño para poder acceder a la financiación. Esto implica que el desembolso se realizará progresivamente, en función del cumplimiento de los Hitos y Objetivos acordados por la Comisión Europea, lo que supone en la práctica, por primera vez, una suerte de «presupuestación por objetivos» en la Administración Española. De este modo, el PRTR supondrá la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos hasta 2023 y movili-

zará en los próximos tres años el 50% de los recursos con los que cuenta España gracias al ya mencionado instrumento Next Generation EU.⁴⁸

Entrando en detalle, en lo que respecta a la aplicación del PRTR a la Estrategia de Comunicación, debe subrayarse que el principal proyecto tractor del MAUC en este sentido es el Plan de Digitalización Consular cuyo **objetivo prioritario es que en torno al 70% de los servicios consulares se digitalicen** y que la ciudadanía española en el exterior tenga el mismo acceso a la administración por vía digital que los residentes en España (principalmente a través de la orientación 360° al ciudadano, el desarrollo y la implementación de la identidad digital, etc).

Debe tenerse en cuenta que, para ofrecer unos servicios digitales de calidad orientados a la ciudadanía, la administración ya dispone de un marco legislativo con la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público y de una hoja de ruta con objetivos definidos en el Plan España Digital 2025. Este último identifica el **Plan de Digitalización Consular (PDC) como uno de los proyectos vehiculares de la transformación digital del sector público** (pieza de engranaje esencial para la Estrategia de Comunicación, que se desarrollará a continuación). Se trata en definitiva de que el derecho de las personas a la relación electrónica con la administración y la interoperabilidad de los medios a la hora de prestar los servicios sean asimismo una realidad en la red consular.⁴⁹

En cuanto a su financiación, el PDC recibe un impulso decisivo con las transferencias directas del MRR y consta de múltiples actuaciones en las distintas áreas de trabajo donde participarán también el Instituto Cervantes y la AECID. La dotación total está prevista en 110 millones de euros, que serán gestionados y ejecutados a lo largo de tres años, en el periodo 2021-2023.⁵⁰

En lo relativo a la planificación y organización, conviene en primer lugar identificar los elementos referentes para la Estrategia de Comunicación en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. De este modo, el PRTR ofrece 14 grandes objetivos o componentes a alcanzar. El relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas se situaría en el Componente 11 (homónimo), dentro del cual se encuentra la Inversión 2: (Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado). De este Componente 11, Inversión 2 (C11.I2) participan asimismo la AECID y el instituto Cervantes, aunque este último tiene por su parte un Plan Digital de difusión y enseñanza de la cultura y lengua española propio que se encuentra identificado en el Componente 19, Inversión 1 (C19.I1).

⁴⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

⁴⁹ RUBIO, R., (2021), «El Gobierno destinará 110 millones a la digitalización consular para facilitar trámites en el extranjero», Madrid, EUROPAPRESS, 5 de mayo de 2021.

⁵⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

Por otro lado, en lo referente a la gestión y ejecución de esta estrategia, debe acudirse al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Basándose en este marco jurídico —y con el objetivo de garantizar la coordinación entre todos los sujetos participantes—, se crea desde Subsecretaría una Unidad de gestión del Plan de Digitalización. La estructura y cometidos de esta Unidad se establecen de forma relativamente flexible y pueden resumirse en 3 ejes prioritarios.

En primer lugar, **actuar como correa de transmisión** de las instrucciones que llegan desde Presidencia del Gobierno y de la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) relativas al PRTR del ministerio y sus Organismos adscritos (AECID e Instituto Cervantes) y actuar como el punto focal de información, distribuyendo las directrices a los destinatarios pertinentes con el debido seguimiento para asegurar que se cumplan.

En segundo lugar, **ejercer la coordinación del MAUC** tanto dentro del Ministerio como de cara a otros departamentos y organismos de la Administración, tanto por vía telemática como presencial —en la medida que la situación epidemiológica lo permita—.

Finalmente, —y de vital relevancia para la **Estrategia de Comunicación**—, la Unidad se encarga de ser el **soporte de la SUGICYR** de cara a **garantizar el encaje del Plan de Digitalización Consular** con las directrices tanto de la Comisión Europea como de la SGFE y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital relativas a los Componentes del PRTR que se han venido mencionando previamente.

En esencia, el Plan de Digitalización Consular tiene como objetivo la transformación digital integral del Servicio Consular impulsando una reorientación de su actividad transitando a una visión 360°, con proyectos enfocados a la modernización de sistemas de información y de infraestructuras tecnológicas, la gestión del cambio cultural y de las capacidades digitales necesarias y finalmente la definición de distintas herramientas para los ciudadanos, tales como un modelo de identidad electrónica para los residentes españoles en el extranjero (tan solo el 27,40% están inscritos con su DNI), un modelo de tramitación centralizada de solicitudes, o de un modelo de enrutamiento de las solicitudes de servicio por temática. Iniciativas, todas estas, significativamente positivas para la mejora de las comunicaciones entre las Embajadas y Consulados y la colonia española donde radiquen.

2.1. Plan de digitalización consular

Objetivo 1.1: La transformación digital integral del Servicio Consular del MAUC, impulsando una reorientación de su actividad transitando a una visión 360°.

- Modernización de los Sistemas de Información consulares y su adecuación a una estrategia orientada hacia el ciudadano.
- Modernización de las infraestructuras tecnológicas que soportan los Sistemas de Información consulares.
- Definición de un modelo de identidad electrónica, aplicable a la totalidad de usuarios y procesos consulares del Ministerio.
- Definición de un modelo de tramitación centralizada de solicitudes, en base a un modelo de equipos de atención especializados por temática (no por ubicación geográfica consular).
- Definición de un modelo de enrutamiento de las solicitudes de servicio por temática a los equipos capacitados para su atención.
- Acompañamiento de la transformación digital con la necesaria gestión del cambio cultural y de las capacidades digitales necesarias para la digitalización de la actividad consular.

51

Una parte esencial de esta herramienta consular para garantizar las comunicaciones es la **Sede electrónica consular** que comprende la construcción de una página web orientada a los servicios al ciudadano y la habilitación de una sede electrónica que permita a los españoles realizar trámites online.

Asimismo, un presupuesto básico para el éxito de la sede electrónica es contar con una página web funcional, actualizada y con unos contenidos adaptados a las necesidades de los usuarios. En ese sentido, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares lleva colaborando con la Subdirección General de la OID y la SUGICYR desde 2019 en los trabajos preparatorios de la nueva página Portal de Exteriores (página web) y ha preparado unos contenidos tipo para los trámites consulares más habituales (62 fichas relativas a más de 40 trámites distintos). Las fichas son eminentemente prácticas y contienen exclusivamente la información necesaria para realizar el trámite, buscándose la

⁵¹ MINISTERIO DE HACIENDA, (2021), *Plan 140 del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, p. 4.

sencillez y la concisión en su redacción para facilitar el acceso de los administrados.

De este modo, se pretende que los procedimientos administrativos en todos los Consulados sean lo más homogéneos posibles, suprimiendo prácticas dispares, lo que ayudará a fortalecer la imagen institucional del Departamento; que todas las oficinas consulares cuenten con una página web bien estructurada y desarrollada, con independencia de sus capacidades locales; y que los usuarios cuenten con una **fuentes fiable de información**, permanentemente actualizada que les sirva de guía para preparar adecuadamente sus solicitudes y realizar trámites en la sede electrónica.

Como consecuencia, **se unifican los criterios de información** y se adapta el contenido del Portal de Exteriores a las demandas de la ciudadanía. El Portal de Exteriores constituye por tanto el acceso a lo que será la sede electrónica consular, en la que los españoles residentes en el exterior como la ciudadanía extranjera, podrán acceder a los servicios digitales de la administración pública.

En definitiva, **el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia supone una pieza neurálgica en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Comunicación**. A través de la financiación que ofrece (vía los fondos del mecanismo Next Generation EU), se facilitarán la Digitalización consular y la mejora en el acceso a la información de la Administración, lo que redundará en una verdadera eficacia de la Estrategia de Comunicación (especialmente en lo que concierne a la comunicación de las Delegaciones en el exterior).

Como ha podido observarse, este monumental esfuerzo transformador requiere de un liderazgo clave, a través de la figura del Embajador en Misión Especial para la Transformación Digital del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de la cooperación de los distintos órganos y organismos de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, a la hora de analizar el resto del contenido material de la Estrategia de Comunicación, es necesario hacer mención al elemento central que constituye su núcleo duro: la Diplomacia Pública y la Nueva Diplomacia.

D. Diplomacia Pública y Nueva Diplomacia

La Diplomacia Pública y la Nueva Diplomacia son dos conceptos que se pueden encontrar frecuentemente usados de forma indistinta, de forma conjunta/integrada e incluso, a veces, contrapuesta. Se trata sin embargo de dos nociones especialmente relevantes a la hora de analizar el contenido material de la Estrategia de Comunicación española, pues aportan dos visiones (una más antigua y otra más innovadora) vitales para comprender la cuadratura del círculo de los componentes de la Estrategia (quién comunica —ya explicado—, qué se comu-

nica —que se verá a continuación—, y finalmente cómo se comunica, —al final de este apartado—. Para ello, se examinarán en primer lugar ambos conceptos desde el plano teórico para posteriormente observar el reflejo práctico de estos elementos en la Estrategia de Comunicación.

Como se decía al inicio del proyecto, corresponde a Edmund Gullion el reconocimiento por haber incorporado por primera vez el vocablo y la noción de «Diplomacia Pública» en 1965. Rápidamente, el concepto sería exportado a lo largo y ancho del planeta, siendo desarrollado, analizado, comparado e incluso mutado a distintas ideas circundantes a la original. Así, llegado el momento de definir estos conceptos en la era de las Tecnologías de la Información, en pleno siglo XXI, conviene más que nunca recuperar la idea acuñada por el académico y escritor estadounidense John Naisbitt, quien ya en 1982 extendiera la idea de que «estamos saturados de información, pero sedientos de conocimientos».⁵²

Resulta por lo tanto difícil buscar una única definición de Diplomacia Pública, puesto que como se venía introduciendo, se trata de un término que ha proliferado notablemente en las últimas décadas fruto del desarrollo del campo de las Relaciones Internacionales tanto a nivel académico (en Universidades, Másteres, Doctorados, por pensadores, investigadores, estadistas...) como a nivel práctico (en Think Tanks y en las Administraciones).⁵³

En cualquier caso, la Diplomacia Pública refleja algo que siempre ha estado presente en la interacción de los diferentes actores internacionales: la capacidad de comunicar y de tejer alianzas para conseguir una mayor influencia en la escena global.⁵⁴

La Diplomática española Consuelo Femenía ofrece una aproximación al concepto de Diplomacia Pública al indicar que esta *public diplomacy americana* surge como una herramienta *de soft power que persigue apuntalar la influencia de los EE.UU. a través del contacto con individuos de todo el planeta con afinidades hacia su modelo*.⁵⁵ A su entender, en el caso de España, la Diplomacia Pública facilita un mecanismo de colaboración entre las instituciones públicas y privadas para la *puesta en marcha de programas y difusión de informaciones en el ámbito de lo cultural, educativo o económica, destinadas a aumentar la confianza en nosotros*.⁵⁶

⁵² NAISBITT, J., (1982), *Megatrends*, Nueva York, Edit. Grand Central Publishers.

⁵³ CULL, N.J., (2019), *Public Diplomacy: Foundations for global engagement in the Digital Age*, Cambridge, Polity Press, p. 163.

⁵⁴ CLAVER RUIZ, M., (2014), «Aspectos introductorios», en PÉREZ DE ÁGRED A, E., RUBIO, R., MANFREDI, J.L. (edit), *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 7.

⁵⁵ FEMENÍA, C. (2016), «El Modelo de Diplomacia Digital Española» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 19.

⁵⁶ *Ibid*, p. 20.

Como puede apreciarse, a priori se identifican distintos ámbitos en el seno de la Diplomacia Pública que representan campos o materias específicas, que posteriormente se van a encuadrar dentro de la llamada **Diplomacia de epítetos o Nueva Diplomacia**.

La Nueva Diplomacia por lo tanto es una forma de entender la labor de la defensa y promoción de los intereses del Estado apoyada en la especialización por campos y alejada al mismo tiempo de las prácticas confidenciales de la conocida como «silent diplomacy».⁵⁷ Esta incorpora además los grandes cambios antes mencionados al aumentar el número de sujetos que participan de esta labor así como la incorporación de las TICs respecto a la forma de comunicar. Pero sin duda la gran aportación de la Nueva Diplomacia es aunar los distintos ámbitos de acción, permitiendo la identidad, individualidad y especialidad de cada uno de ellos. Esto permite aumentar el peso de los campos tradicionalmente «olvidados», como es la cultura, el medio ambiente o la ciencia frente a aquellos que han sido ampliamente desarrollados, como la economía y lo político-militar.

Pasando ya al plano práctico en España, la Diplomacia Pública y la Nueva Diplomacia encuentran su reflejo en distintas fuentes. Actualmente la base jurídica se sitúa en la Ley 2/2014 de la Acción y el Servicio Exterior,⁵⁸ y se desarrolla en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. En ambas es posible encontrar las distintas materias que componen la Diplomacia de epítetos y que se desarrollarán a continuación.

Para comenzar, los objetivos de **Diplomacia Pública** según la EAE incluyen un mayor énfasis en el fortalecimiento de la actividad pública a través de *un proceso continuo de formación del personal, de cambio de los métodos de organización y trabajo, así como de renovación de los instrumentos que permita construir progresivamente un Servicio Exterior competitivo en el siglo XXI*. Para ello, dentro de la EAE se identifican distintos campos de acción donde enmarcar los instrumentos de la Nueva Diplomacia.

Comenzando por la **Diplomacia Cultural y Educativa**, lo primero que debe advertirse es el importante papel que el idioma español supone para la acción exterior de nuestro país, *tanto en términos de impacto como de influencia y proyección*. Con más de 489 millones de hablantes nativos que utilizan el español como lengua vehicular y 100 millones más que la aprenden como segundo idioma (además de su lengua vernácula) la comunidad hispanohablante alcanza ya el 7,5% de la población mundial, destacando especialmente la presencia en determinadas regiones de relevancia internacional, como es el caso de los Estados Unidos o en otras de potencial expansión como Asia y África.

⁵⁷ JULIN, C., (2014), «The New Diplomacy, a Swedish view», en LLORENTE, J.A., CUENCA, O., La Nueva Diplomacia, Revista Uno, N° 17, p. 19.

⁵⁸ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 74., de 26 de marzo de 2014 por el que se aprueba la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior.

Con el objetivo de aprovechar este potencial, *se reforzará la coordinación y colaboración entre los principales actores de la acción cultural exterior*, entre los que destacan la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de AECID y la red de Consejerías Culturales y Centros Culturales de España dependiente del MAUC, el propio Ministerio de Cultura, la sociedad estatal Acción Cultural Española (AC/E), la Fundación Carolina y por supuesto el Instituto Cervantes a nivel nacional, y las redes EUNIC, CANOA a nivel internacional. Además, existe también interés en *una mayor difusión de los artistas y creadores españoles más allá de nuestras fronteras*, una mayor promoción del idioma español en el espacio digital (todavía dominado por el inglés) y una especial atención en *cubrir las necesidades y demandas educativas de los ciudadanos españoles en el exterior*. Con este ánimo, en el diseño del nuevo organigrama del MAUC se ha incorporado una Secretaría de Estado para Iberoamérica y el español en el Mundo, con su correspondiente Director General para el español en el mundo.

Muy ligada a este ámbito se encuentra la **Diplomacia Deportiva**, donde España se sitúa como una gran potencia a nivel internacional. Desde este punto de vista, *nuestros logros y éxitos deportivos y el talento de nuestros deportistas son una carta de presentación de España en el mundo y transmiten además nuestros valores como sociedad*. Con este ánimo, se planea crear un Plan de Diplomacia deportiva que aproveche el gran potencial de nuestro deporte como palanca de proyección de imagen y de reputación.

En lo que respecta a la **Diplomacia Científica y Tecnológica**, destaca primeramente su carácter reciente (según el propio MAUC, España ha desplegado tan solo tres agregados de Ciencia Tecnología e Innovación en sus Embajadas). A pesar del bajo número, su papel es vital, pues impulsan la presencia, la credibilidad y la imagen de España en el exterior. Partiendo del desarrollo tardío de este campo en España, el peso de la ciencia y la tecnología es cada vez mayor —especialmente como soft power—, amén de tratarse de uno de los pilares transversales de la Agenda 2030 para el desarrollo de los ODS, con los que España está profundamente comprometida.

En este sentido, la EAE considera que la acción exterior española *ha de contemplar la interdisciplinariedad y conectividad que aporta la investigación científica, donde la ciencia debe ser una de las tarjetas de presentación de España como país desarrollado, de bienestar y avanzado social y culturalmente, y herramienta fundamental para la captación de capital humano y talento*.

La **Diplomacia Digital** por su parte, guarda numerosas similitudes con la Diplomacia Científica y Tecnológica, tanto en su carácter tardío como en el gran peso actual. No obstante, es necesario diferenciar entre el concepto propio de Diplomacia Digital, enmarcada como instrumento de la Nueva Diplomacia (cuyo objetivo es promocionar las capacidades digitales y tecnológicas españolas, como por ejemplo que España sea país líder en el despliegue de redes de

fibra óptica en la UE) de la Digitalización de la Diplomacia, que sería la mera comunicación por canales digitales de las actividades de Diplomacia Pública en sentido amplio.⁵⁹

De esta forma, los principales objetivos de la Estrategia de Comunicación en materia de Diplomacia Digital están orientados a mejorar las capacidades y canales de difusión con los más de dos millones de españoles que residen en la actualidad en el exterior, a los que se suman los casi doce millones que se desplazan al extranjero cada año por motivos diversos (según el Instituto de Estudios Turísticos).⁶⁰ En este esfuerzo, se espera mejorar también el posicionamiento en el índice DESI (Digital Economy and Society Index), que mide el grado de digitalización de los países europeos.

La cuestión es de especial importancia, dado que el ámbito Digital tiene la capacidad de actuar como palanca de cambio para el resto de materias mejorando la productividad, el crecimiento y la creación de empleo. Los datos son claros, según un informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, *en los países de la OCDE, un incremento del 1% en la intensidad de digitalización del país supone un aumento del PIB per cápita de un 0,14%*. En España un reciente estudio de Deloitte muestra que *una mejora de 10 puntos en el índice DESI supondría un aumento promedio de un punto al PIB per cápita real de España*.⁶¹

La **Diplomacia económica**, por su parte, ha sido uno de los campos donde de forma temprana se ha constatado la correlación entre el nivel de intensidad comercial y de relaciones diplomáticas.⁶² El periodista José Antonio Zarzalejos se refiere a la Diplomacia Económica como la más antigua de las nuevas diplomacias, definiéndola como toda actividad dirigida por el Gobierno cuyo objetivo es la promoción de los intereses nacionales a través de las relaciones económicas con otros actores internacionales.⁶³

En el caso de las cuatro principales prioridades a comunicar de la Diplomacia Económica española, la EAE sitúa en primer lugar la elaboración de un Plan de Acción de Diplomacia Económica; en segundo lugar el desarrollo de la Estrategia de Internacionalización de la Economía española 2017-2027 a través

⁵⁹ TORRUBIA ASENJO, J.P., (2016), «La Comunicación digital y los hubs digitales: la práctica desde el exterior» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 37.

⁶⁰ MARTÍ, X., (2016), «La Función consular: modernidad y tradición en la era digital» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 53.

⁶¹ DELOITTE, (2019), *El impacto de la Digitalización en España: contribuciones de las empresas de DigitalES a la economía española*, Madrid, Deloitte Consulting Group S.L.U.

⁶² MANCHADO, C., (2015) *El estancamiento de la autodeterminación del Sahara Occidental en el marco de la Diplomacia Económica y el mercado actual*, Madrid, p. 55.

⁶³ ZARZALEJOS, J.A., (2014), «La Diplomacia de la Economía y la Comunicación», en LLORENTE, J.A., CUENCA, O., *La Nueva Diplomacia*, Revista Uno, Nº 17, p. 11.

de sus correspondientes Planes de Acción bienales (2021-2022 y siguientes), impulsando la proyección exterior de las empresas españolas; en tercer lugar la elaboración y desarrollo de un Plan de Marketing 2021-2024 para la promoción turística de España en el exterior y finalmente la iniciativa en la UE, la OCDE y otros organismos internacionales para el restablecimiento coordinado de la movilidad internacional segura tras la Covid-19.

En lo que se refiere a la **Diplomacia Medioambiental**, su papel ha sido cada vez mayor en los últimos años, tanto a nivel regional (siendo uno de los ejemplos más recientes el Green Deal de la Unión Europea) como a nivel global (donde destaca la evolución desde la cumbre de la Tierra de 1992 hasta las últimas COPs).⁶⁴

España ha tenido sin duda un papel vital en gran parte del procedimiento de consolidación de esta categoría de Nueva Diplomacia, como evidenció la Cumbre del Clima de 2019 hospedada en Madrid. Dadas las grandes oportunidades que la descarbonización y la emergencia de las fuentes renovables ofrece para España, no es de extrañar que la EAE recoja como primer objetivo de Diplomacia Medioambiental española *el liderazgo a través de una diplomacia climática activa en los acuerdos y compromisos internacionales que avancen en la lucha contra el cambio climático y la descarbonización, el uso eficiente de recursos, la prevención de la contaminación y la protección de bosques y de la Antártida*. Además, referencia otros objetivos igualmente reseñables, como es el impulso de una coalición internacional sobre el hidrógeno renovable o el compromiso reforzado con los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (contribuyendo a la adopción e implementación de un ambicioso marco global sobre biodiversidad para el período posterior a 2020). Finalmente, presenta como iniciativa a difundir el impulso de una reflexión internacional del sistema de salud global y de acciones para fortalecer y reformar la Organización Mundial de la Salud, las cuales revisten una importancia fundamental en el contexto actual de pandemia.

Otra de las categorías de Nueva Diplomacia que ha venido teniendo un papel creciente en los últimos años es la **Diplomacia Parlamentaria**. El Diccionario Panhispánico del español jurídico la define como *una expresión acuñada durante la VI Legislatura constitucional (1996-2000) para referirse a las actividades internacionales de las Cámaras, tales como recepción de visitas parlamentarias (jefes de Estado, presidentes de Parlamentos, jefes de Gobierno o delegaciones parlamentarias extranjeras), o viajes parlamentarios de delegaciones, de comisiones, o de autoridades de las Cámaras, de grupos de amistad bilaterales o delegaciones ante organismos parlamentarios internacionales* (Asamblea Par-

⁶⁴ DORSEY, K., (2021), «Environmental Diplomacy», en Revista Encyclopedia of American Foreign Policy, n.º 24, p. 3.

lamentaria del Consejo de Europa, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Interparlamentaria, etc.).

La Estrategia de Comunicación de Nueva Diplomacia requiere en este caso avanzar en actualizar y reforzar el papel del Legislativo en la acción exterior. La propia EAE ya recoge que mandato de que *las Cortés deben desempeñar un rol más activo, como verdadero foro de discusión sobre nuestra acción exterior y representante de la ciudadanía en dicho debate. El Congreso de los Diputados y el Senado son, además, el principal cauce de expresión institucionalizada de la riqueza de sensibilidades ideológicas y territoriales sobre el papel de España en el mundo, y como tal deberían tener un mayor protagonismo en la generación de consensos sobre nuestra acción y política exterior.* Otro elemento al que se hace referencia es la posibilidad de participar en intercambios, viajes foros y asambleas internacionales, tales como la Unión Interparlamentaria, el Consejo de Europa, la OSCE, la OTAN, la OCDE, o el sistema iberoamericano, donde una presencia e influencia más planificadas y estructuradas, en coordinación con el Ejecutivo, pueden aportar enormes réditos.

Una categoría de origen mucho más reciente —pero cuyo peso aumenta de forma progresiva—, es la **Diplomacia Judicial**. Esta tiene su origen en los primeros estudios que los Observadores de Tribunales Internacionales (International Court Observers-ICO) desarrollaron al darse cuenta de que existían numerosas actividades del ámbito no judicial que podían generar sinergias y efectos positivos en las relaciones diplomáticas entre sujetos de Derecho Internacional Público, como por ejemplo talleres de formación jurídica digital, seminarios legales, cursos de especialización en materia de género, etc. El **objetivo de esta Diplomacia Judicial es mejorar la legitimidad institucional** a través de las relaciones entre miembros del poder judicial de distintos estados. Para ello, —y siempre sin perder la perspectiva de la Comunicación—, los sistemas judiciales pueden crear estrategias propias de difusión de sus actividades donde comuniquen de forma transparente y bien orientadas al público las actividades que desarrollan y los resultados obtenidos. Por mencionar algunos ejemplos relevantes de Diplomacia Judicial a través de actividades de promoción y comunicación, se encuentran la Corte Penal Internacional, del Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos o la Corte Caribeña de Justicia.⁶⁵

En el caso de España, resulta esencial aprovechar el gran potencial del Poder Judicial en los distintos foros internacionales como mecanismo para reforzar su imagen de alta expresión del Estado de Derecho. La EAE además refiere que se pondrá énfasis en la dimensión exterior de la justicia constitucional y en aquellas otras instituciones como el Defensor del Pueblo, cuyas conexiones con redes internacionales y regionales con liderazgo de nuestro país se verán notablemente

⁶⁵ SQUATRITO, T.J., (2020), «Judicial Diplomacy: international courts and legitimation», *Review of International Studies*, n.º 47, pp 64-84.

potenciadas (en especial con aquellas regiones prioritarias para la Política Exterior española, como es la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y la Asociación de los Ombudsman del Mediterráneo (AOM)).

E. El Principio de Unidad de Acción en la comunicación

Una vez analizados los elementos subjetivos y objetivos de la Estrategia de Comunicación de la Nueva Diplomacia española, conviene en tercer y último lugar hacer referencia al elemento formal, donde se integran dos componentes primordiales: la coordinación a través del Principio de Unidad de Acción y la protección de las comunicaciones mediante la ciberseguridad.

En relación a la primera, las dinámicas de funcionamiento en el ámbito de la comunicación también se han visto afectadas por la proliferación de actores que participan de forma cada vez más activa en la difusión y promoción de la Nueva Diplomacia. Para el diplomático y antiguo Embajador en Misión Especial para Foros e Iniciativas Globales, José Pedro Torrubia Asenjo, existen numerosos fenómenos como la descentralización de los medios digitales, la deslocalización de los mismos y la ruptura de las jerarquías tradicionales entre medios —oficiales y no oficiales— que implican la necesidad de readaptar la gestión de la comunicación en el siglo XXI y suponen un reto por una serie de causas.⁶⁶

Primeramente, como consecuencia del desplazamiento de las embajadas como pieza central de la comunicación en el ámbito diplomático, un fenómeno que se ha venido denominando la «nodalidad» (la capacidad —o la falta de ella— de ser elemento central o pieza crucial del entramado complejo de la información). En segundo lugar, se encuentra la dificultad de identificar a los interlocutores clave ante una miríada de actores (como se han ido mencionando) que participan e intervienen en esta difusión de la Nueva Diplomacia. Finalmente, existe una ausencia de contenidos propios dentro de cada uno de estos hubs digitales que a menudo supone que se «dupliquen» los contenidos ofrecidos en otras fuentes, como es la propia página web institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

A la hora de ofrecer soluciones a estos retos derivados de la descentralización de la comunicación digital, pueden ofrecerse tres grandes ámbitos de mejora que siguen el esquema tradicional que se ha venido utilizando hasta ahora: subjetivo, objetivo y formal.

Respecto al ámbito subjetivo, es decir, a quién le corresponde coordinar esta Unidad de Acción, debe señalarse el cambio institucional recientemente acae-

⁶⁶ TORRUBIA ASENJO, J.P., (2016), «La Comunicación digital y los hubs digitales: la práctica desde el exterior» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, pp. 37-38.

cido por el Real Decreto 808/2021 por el que se ha modificado el antiguo Real Decreto 139/2020 y el 644/2020, que ha supuesto la modificación estructural de la antigua Secretaría de Estado de España Global.⁶⁷

Hasta el 22 de septiembre 2021 le correspondía a la Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia esta labor de coordinación y más específicamente, a la **Subdirección General de Coherencia de la Acción Exterior**.

Artículo 16. Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia.

1. Corresponde a la Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) El impulso, coordinación y desarrollo de los procesos de definición de las líneas estratégicas de la presencia, la política y la acción exterior de España, así como la elaboración en ese sentido de los documentos, estrategias y planes oportunos.
- b) Dotar al Ministerio de capacidades de reflexión, análisis y prospectiva del escenario internacional desde una perspectiva independiente y alternativa, con especial énfasis en sus repercusiones para España a corto, medio y largo plazo, ejerciendo para ello la interlocución con todos aquellos actores, organismos e instituciones públicas, privadas y en general de la sociedad civil con competencias en la materia.
- c) Velar por garantizar la coherencia con las líneas estratégicas definidas por el Ministerio, tanto en la actuación de sus propios órganos como en la acción exterior de todas las Administraciones Públicas, en el marco de lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, con especial atención a la defensa y promoción de la imagen y reputación de España, desarrollando y coordinando a estos efectos los planes de actuación que fueran precisos.
- d) Promover los acuerdos y convenios necesarios, tanto con actores públicos como privados, para el cumplimiento de sus fines.

2. Dependen de la Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia, con nivel orgánico de Subdirección General:

- a) La Oficina de Estrategia y Prospectiva, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en la letra b), así como las que se le encomienden en relación con las letras a) y d) del apartado anterior.
- b) La Subdirección General de Coherencia de la Acción Exterior, a la que corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en la letra c), así como las que se le encomienden en relación con las letras a) y d) del apartado anterior.

68

Como puede apreciarse, las funciones quedaron asociadas a esta Subdirección, lo que ha supuesto que una vez eliminadas fruto de esta última reestructuración, **haya desaparecido el sujeto encargado de garantizar estar coordinación y coherencia**, recayendo en la actualidad en el propio Gabinete del Ministro, asistido por la OID.

En segundo lugar, en lo que se refiere al contenido de estas comunicaciones, resulta esencial acentuar el papel de la Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España para su aplicación no solo en los 28 «hubs internacionales» con los que cuenta España para la difusión y promoción, sino en todas las legaciones

⁶⁷ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 227., de 22 de septiembre de 2021, *Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

⁶⁸ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 187., de 8 de julio de 2020, *Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

y oficinas presentes en el exterior. Dentro de esta Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España se han identificado hasta ocho principios para garantizar esta **unidad de acción** en las comunicaciones (coordinación, proactividad, adaptación, pertinencia, inmediatez, adecuación, retroalimentación y trato equitativo). También se incluye una descripción detallada de cada uno de los instrumentos disponibles para esta comunicación desde el exterior con las normas correspondientes de uso, así como los sujetos encargados de cada actividad y sus objetivos, lo que facilita un uso compartido y coordinado por todos los sujetos emisores de información en todo el mundo.⁶⁹

Finalmente, en cuando al ámbito formal, resulta vital **garantizar el establecimiento de las comunicaciones** (digitales o por cualquier otro medio) con los españoles que forman parte de la colonia-objetivo en cada país y con el resto de sujetos que puedan ser igualmente objeto de las campañas de comunicación.

Una vez consolidados estos canales de comunicación, es necesario **mejorar la presencia, los niveles de seguimiento y la actualización de contenido**. En la actualidad, el Ministerio cuenta con un total de 519.591 seguidores aproximadamente y está presente en Twitter, en español (@MAECgob, 249.323 seguidores, con un incremento del 22,53% respecto a comienzos de año) y en inglés (@SpainMFA, 36.024 seguidores, con un incremento del 42,74% respecto a comienzos de año), en Facebook (168.444 seguidores, con un incremento del 27,44% respecto a comienzos de año), en Instagram (55.800 seguidores, y un incremento del 113,35% respecto a comienzos de año), en YouTube (266 vídeos, 1.671.504 visualizaciones y 10.000 suscriptores, lo que supone un incremento del 38,88% respecto a comienzos de año) y en Spotify, donde en marzo de 2020 se creó un canal de podcasts semanales que, a finales de 2020, ha alcanzado los 8.042 oyentes.

A pesar de que estos datos implican una mejora sustantiva de la presencia y el seguimiento en los últimos años, los datos de las oficinas en el exterior son todavía sensiblemente más bajos, sin perjuicio de los 28 hubs que desarrollan una actividad más dinámica.

En último lugar, una vez establecidos los canales y su contenido, resulta necesario actualizar la dirección de las comunicaciones, para pasar de un sistema unidireccional, donde solamente existía un emisor de información (el MAUC, bien a través de Servicios Centrales o desde el exterior), a un **sistema bidireccional que permita promover la interactividad**. De esta forma, es posible monitorizar y practicar un seguimiento de las publicaciones y sus respuestas, identificar a los interlocutores y reaccionar de forma

⁶⁹ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, (2021), *Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

rápida y contundente a lo que sucede, algo que resulta esencial en un escenario donde cada individuo se postula como agente remoto, capaz de emitir y recibir información al mismo tiempo.⁷⁰ El objetivo final, por tanto, es sustituir los antiguos canales de comunicación verticales y unidireccionales por canales bidireccionales que se acerquen más a un modelo horizontal, menos rígido y más transparente y democrático.

F. La Ciberseguridad

No podría concluirse este apartado relativo a la Estrategia de Comunicación de la Nueva Diplomacia sin hacer una sucinta mención al papel de la Ciberseguridad en el ámbito digital, y especialmente, en las comunicaciones.

Según establece la EAE, en materia de ciberseguridad el Gobierno plantea **priorizar las amenazas híbridas** que se derivan de la creciente multiplicidad de actores y el desarrollo de nuevas tecnologías. Igualmente, considera indispensable garantizar la ciberseguridad de nuestras comunicaciones, sistemas e infraestructuras críticas a través de instrumentos que fomenten la seguridad y la estabilidad en un ciberespacio global, abierto y libre.

Para ello, se creó la figura del **Embajador en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y Ciberseguridad** en el año 2018, siendo nombrada entonces Julia Alicia Olmo y Romero.⁷¹ Apenas dos años después tendrá lugar el nombramiento de un nuevo EME para esta misma materia, Nicolás Pablo Pascual de la Parte, a quien se le han encomendado las tareas de instaurar herramientas que prevengan o eviten totalmente ciberataques sobre las estructuras virtuales de las Administraciones Públicas, dar respuestas inmediatas y contundentes cuando estos se produzcan y garantizar un espacio virtual abierto, accesible, justo y seguro; ideas todas estas que han desarrollado recientemente en el Foro de Seguridad de Riga 2021.⁷²

⁷⁰ RODRÍGUEZ TRANCHE, R., (2019), *La máscara sobre la realidad: la información en la era digital*, Madrid, Alianza Editorial, p. 27.

⁷¹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 61., de 10 de marzo de 2018, *Real Decreto 108/2018, de 9 de marzo, por el que designa Embajadora en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y Ciberseguridad a doña Julia Alicia Olmo Romero*.

⁷² BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 211., de 5 de agosto de 2020, *Real Decreto 755/2020, de 4 de agosto, por el que designa Embajadora en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y Ciberseguridad a don Nicolás Pablo Pascual de la Parte*.

IV

ENFOQUE INTERNACIONAL: SISTEMAS COMPARADOS

Las Estrategias de Comunicación que desarrollan los distintos actores de la sociedad internacional responden, principalmente, a tres grandes preguntas: quién difunde, qué contenido se comunica y cuáles son los instrumentos para ello. El contenido de estas estrategias dependerá por lo tanto de diversas variables, como el tamaño del país y de sus servicios de comunicación, las prioridades y líneas de acción de su política exterior o el mayor o menor interés en promover la Diplomacia Pública entre otros.

El objetivo de este análisis comparado es observar los elementos (subjetivos, objetivos y formales) distintos o análogos que comparten las Estrategias de Comunicación de estos 12 actores internacionales para poder así **sistematizarlos** y **equipararlos** con la Estrategia de Comunicación española, desarrollada en el apartado anterior. De la **exégesis del estudio se obtendrán una serie de conclusiones** que serán expuestas al final.

Respecto a la metodología utilizada para el análisis comparado, esta ha consistido principalmente en la realización de numerosas entrevistas personales a funcionarios diplomáticos y/o de los departamentos de comunicación de los distintos Ministerios de Exteriores, a trabajadores de sus Embajadas aquí en España, a perfiles expertos nacionales de estos países y en última instancia, a la información que ofrecen las propias OIDs.

A) Modelo anglosajón — Diferencias y similitudes con otros modelos.

En el ÁMBITO SUBJETIVO: es reseñable el volumen de trabajadores y medios en las Direcciones Generales de Comunicación de estos países (grandes o muy grandes), que tienen a priorizar la comunicación en sus estructuras institu-

cionales. Como consecuencia, suelen identificarse Spokespersons o Portavoces que dirigen y coordinan las relaciones con los medios nacionales e internacionales.

En lo relativo a la colaboración con otras entidades, los países anglosajones parecen dividir los esfuerzos entre difusión de la lengua y cultura (British Council, BBC World Service o las Oficinas Religiosas Judías en el exterior, ...) y la promoción de la economía.

En el **ÁMBITO OBJETIVO**: existen planes y estrategias donde se incluyen la práctica totalidad de las materias de la Nueva Diplomacia (en gran parte de estos países surgieron los teóricos que formularon este concepto, por lo que han sido raudos en identificar e interiorizar las distintas categorías temáticas: D. deportiva, D. cultural, D. científica...). Especial atención merecen las Oficinas Religiosas Judías en el exterior, encargadas de luchar contra el antisemitismo y promover la cultura judía.

En el **ÁMBITO FORMAL**, el despliegue de medios resalta por encima del resto de países. La inversión en tecnología se lleva produciendo desde hace décadas, lo que hace que estos países presenten sistemas punteros de comunicación tanto con los medios como con sus propios ciudadanos en el exterior (apps, INTRANETS, Redes Sociales...). Igualmente se enfatiza la formación en TICs y se da libertad a los Embajadores para el uso de las RRSS de las legaciones, bajo el control del Director de Comunicación (o puesto análogo).

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

ELEMENTO SUBJETIVO: +150 trabajadores + 1 Portavoz

State Dpt. → Under Secretary → Oficina de Diplomacia Pública y Asuntos Exteriores → Bureau of Global Public Affairs.

+ US Advisory Commission on Public Diplomacy: asesoría.

EMEs: 6 geográficos y 8 temáticos (Office of the Coordinator for Cyber issues)

ELEMENTO OBJETIVO: (18 materias) Energía, cambio climático, COVID y salud global, anti-terrorismo y no proliferación, lucha contra tráfico humano y de drogas, economía, digitalización... Peso importante del HARD POWER

Joint Strategic Plan 2018-2022: prioridades temáticas y geográficas.

ELEMENTO FORMAL: coordinación bilateral continuada con Embajadores y REPERs, pero no multilateral. Destacan la Web y RRSS actualizadas y accesibles.

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL REINO UNIDO

ELEMENTO SUBJETIVO: 30 trabajadores + 1 Head of News + 1 Portavoz/Spokesperson

Foreign Office → **Subsecretario Foreign and Commonwealth Office** → DG.COM → Dptos/áreas regionales y geográficas.

Colabora: Diplomatic Academy (2015), BBC World Service, British Council.

ELEMENTO OBJETIVO: Ejes prioritarios (los decide el **Public Diplomacy Dptment**) → FCDO Outcome Delivery Plan '21-'22

Campaña GREAT BRITAIN IS GREAT

ELEMENTO FORMAL: Reunión de coordinación Embajadores con destino al exterior → "formación en media communication".

Página web, RRSS (muy actualizado)

Centralita/Newsdesk con servicio 24h (6-8 trabajadores)

Sistema "COLIN": registro de llamadas e información accesible.

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE ISRAEL

ELEMENTO SUBJETIVO: 50 trabajadores aprox + 1 Portavoz

Ministerio → **Dpto. Diplomacia Pública** → DG.COM →
1) Gabinete de Prensa + 2) Dpto. Diplomacia Cultural +
3) Dpto. Relaciones con la Comunidad judía en el exterior.

Colabora: Oficinas Religiosas Judías en el exterior.

ELEMENTO OBJETIVO: Ejes prioritarios (los decide el Gobierno por acuerdo y los ejecuta el Ministro). Se mantienen las categorías clásicas de Nueva Diplomacia + **D. Religiosa**

ELEMENTO FORMAL: cada Embajada tiene su propio Responsable de Comunicación (en contacto con Tel Aviv).

Coordinación: Reunión anual de Periodistas extranjeros en Israel.

Seguimiento: Plataforma "Tweetdeck"

Página web en 6 idiomas, 5 canales oficiales de RRSS, 103 cuentas de Instituciones, 250 cuentas de Diplomáticos, +800 cuentas en total capaces de llegar a +250 millones de personas.

B) Modelo nor-continental — Diferencias y similitudes con otros modelos.

Los países que siguen el modelo nor-continental presentan caracteres comunes en función del tamaño de su población (tanto en el país como en el exterior), su posicionamiento internacional y sus intereses geo-políticos y económicos.

En el ÁMBITO SUBJETIVO: destacan en primer lugar el número de recursos humanos, variable en función del tamaño de las Oficinas de comunicación (principalmente departamentos de tamaño medio con decenas de trabajadores, a excepción de Alemania que cuenta con un número significativamente más alto).

También es comparable un menor papel de los órganos encargados de la difusión de la lengua (algo más presente en Alemania a través del I. Goethe, pero que mantiene su independencia total del Ministerio de Exteriores alemán, suele colaborar más con las Embajadas y Consulados) por comparación a los países mediterráneos. En cambio, sí que tienen un mayor papel los organismos de promoción de la economía y el comercio, como es el caso del Business Sweden, órgano similar al ICEX español o el GTAI, el German Trade And Investment chamber o los belgas Directorate of Economic Interests of the FPS Foreign Affairs y FINEXPO.

En el ÁMBITO OBJETIVO: existen distintos mecanismos de identificación de las líneas de actuación de la política exterior desde la perspectiva de la comunicación. En los modelos nórdicos se fijan las líneas prioritarias de antemano, mediante consenso de las cámaras legislativas y para toda la legislatura (sin perjuicio de que puedan alterarse por cambios notables en la coyuntura, como sucedió por ejemplo con la pandemia). En otros casos, como el belga o el alemán, las fija el Ministro en función de sus prioridades, con un claro carácter temporal y modificable. Es igualmente reseñable que cuenten con órganos específicos encargados de la lucha contra la Desinformación.

Destaca también el carácter «estratégico» de las comunicaciones en estos países, donde hay una **tendencia importante a identificar a la audiencia-objetivo** de las campañas de promoción (Dpto Comunicación Estratégica en Suecia, Programa de reuniones de ciudadanos con el MAE alemán para resolver dudas, programas en los colegios...).

El ÁMBITO FORMAL se caracteriza por una fuerte confianza en las TICs. En general, los países nor-europeos estudiados cuentan con páginas webs actualizadas, muy institucionales y «potentes» tanto en cantidad de contenidos como en la calidad de los mismos. El uso de APPs y de INTRANETS con un alto nivel de sofisticación (como sucede en Alemania) permite coordinar la información que desde Servicios Centrales se difunde para que las Representaciones en el exterior estén siempre actualizadas.

Desde el punto de vista de las comunicaciones y directrices, existe bastante nivel de descentralización, permitiéndose mayor libertad y autonomía en las Embajadas y Consulados para informar (siguiendo siempre las directrices que establece el Ministerio).

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN ALEMANA

ELEMENTO SUBJETIVO: 65 trabajadores aprox + 1 portavoz.

Ministerio → DG.COM → SubDG de Relaciones con los Medios + SubDG de Asuntos Digitales → Departamentos especiales: Dpto Diplomacia Pública + Dpto Lucha contra la Desinformación

Colabora: German Trade And Investment, Goethe Institut.

ELEMENTO OBJETIVO: NO HAY ESTRATEGIA → ejes prioritarios adaptables (los elige el ministro). Ahora mismo 17 en total (DDHH, A. Humanitaria, Prevención de crisis, cultura, política económica, energía y medio ambiente, migración, control y desarme, terrorismo, Agenda 2030, Ciberseguridad, asuntos laborales, D. Internacional, Salud Global y Urbanización).

ELEMENTO FORMAL:

Página web: contacto para periodistas, empresas y ciudadanos → Programa visitas con MAE

INTRANET: Newsletters actualizados fácilmente accesibles

Teléfono de Emergencias central

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN BELGA

ELEMENTO SUBJETIVO:

Ministerio → Dir. Estrategia y Com. (rango asimilable a Subdirección)

Estructura muy descentralizada*

15 empleados propios aprox, (solo 2 diplomáticos).

Colabora:

- FINEXPO (exporting and financing)

- Directorate of Economic Interests

ELEMENTO OBJETIVO:

NO hay estrategia de Diplomacia Pública (ausencia mandato constitucional).

Ejes prioritarios(6):
Asuntos Europeos, CaD, Diplomacia Económica, Asuntos Institucionales, Diplomacia regional y Asuntos políticos (DDHH, Paz y seguridad...)

Ausencia de mecanismos contra la Desinformación

ELEMENTO FORMAL:

Página Web: modelo ÚNICO para todas las legaciones pero autonomía de contenido.

→ Ofrece la posibilidad de hacer y publicar preguntas parlamentarias.

Creación de una app para la difusión interna de newsletters e información logística.

* El caso belga presenta peculiaridades respecto al resto de modelos, como consecuencia de su estructura profundamente descentralizada. Es por ello que se expone a continuación el organigrama interno de su Dirección de Estrategia y Comunicación.

En este puede apreciarse primeramente una departamentalización intensa, donde existen células exclusivas de comunicación estratégica, de comunicación de los ODD, de la Diplomacia Pública, etc. Puede subrayarse también la distinción de un Departamento encargado de Prensa, que incluye Redes Sociales, pero diferenciado del Departamento de Asuntos Generales, donde se encuentra el Webmaster, lo que requiere, según informan fuentes diplomáticas belgas, la necesidad de coordinar semanalmente los departamentos.

Organigramme S&C
Direction Stratégie
et Communication



07/2021

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN SUECA

<p>ELEMENTO SUBJETIVO: Ministerio → DG.COM 30 trabajadores Colabora: con ONGs y Sociedad Civil.</p>	<p>ELEMENTO OBJETIVO: Disinformation Taskforce: dentro de la propia DG.COM.</p>	<p>ELEMENTO FORMAL: Colaboración con S.Prensa del Primer Minstro. Página Web Oficial.</p>
<p> </p>	<p> </p>	<p> </p>
<p>3 Departamentos: - Traducción y difusión - Comunicación (notas prensa, notas consulares relación con medios...) - Comunicación Estratégica (aim at targets)</p>	<p>6 ejes prioritarios: por consenso legislativo y para todo el mandato (cambio climático, igualdad de género, feminismo, seguridad...)</p>	<p>No hay resúmenes diarios de prensa → buscador de noticias inteligente. Producción de un compendio de actualidad accesible a todos los funcionarios.</p>

C) Modelo mediterráneo — Diferencias y similitudes con otros modelos.

En el **ÁMBITO SUBJETIVO**: mantiene una estructura muy similar a la utilizada por otros países mediterráneos (Dirección General de Comunicación, Subdirecciones Generales u Oficinas de Información Diplomática...). No hay colaboración con empresas u ONGs para la promoción de la Diplomacia Pública, solo centros educativos, think tanks o universidades y otros centros de estudio superiores. Sin embargo, en este sentido sí que debe señalarse el papel especial que juega la **promoción de la cultura y la difusión de la lengua** entre estos países, puesto que todos cuentan con importantes academias de la lengua que cuentan con una fuerte presencia internacional, como se verá a continuación.

En los países mediterráneos destaca el uso de las figuras del **Embajador en Misión Especial** en sus distintas modalidades, como por ejemplo la «Embaixadora Digital» en Portugal, el «Ambassadeur pour le numérique» en Francia o el «Ambasciatore Digitale» en Italia. Figuras todas estas muy similares al Embajador Misión Especial español. También debe mencionarse entre las figuras especiales encargadas de la comunicación, la desarrollada por Francia. El «Hexagone» ha creado una estructura de portavocía que cuenta con un Portavoz Oficial del Quai d'Orsay, asistido por Portavoces Adjuntos en cada uno de los ámbitos geográficos y temáticos, lo que facilita la coordinación interdepartamental e interministerial.

En el **ÁMBITO OBJETIVO**: Las líneas de actuación desde la perspectiva de la comunicación las fija el Ministro en función de sus prioridades, a diferencia del modelo nor-europeo (Suecia), donde se fijan las líneas prioritarias de antemano, mediante consenso de las cámaras legislativas, y para toda la legislatura (sin perjuicio de que puedan alterarse por cambios notables en la coyuntura, como sucedió por ejemplo con la pandemia).

En su contenido se mantiene en gran medida la identidad con el modelo de Nueva Diplomacia español al que se venía haciendo referencia, con una clara división material entre categorías de Diplomacia Pública (Diplomacia cultural, científica, deportiva, feminista...)

En el **ÁMBITO FORMAL**: parece haberse extendido la práctica de reunir a los Jefes de Misión anualmente por convocatoria del Ministro de Asuntos Exteriores o del Jefe del Gobierno, según el modelo.

El uso de sistemas digitales está extendido, pero en su mayoría se encuentra en fase de actualización o de reconstrucción. Destacan las APPs, Podcasts y sistemas de Mensajería Instantánea para conectar con la ciudadanía.

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PORTUGUESA

<p>ELEMENTO SUBJETIVO:</p> <p>50 empleados</p> <p>Modelo descentralizado:</p> <ul style="list-style-type: none">- Gabinete de Prensa (similar a la OID)- Instituto Diplomático (producción de contenidos mediáticos)- Think tank especializado del MAE <p>EME: Embaixador Digital</p> <p>Colabora: Instituto Camoes (promoción de la lengua portuguesa)</p>	<p>ELEMENTO OBJETIVO:</p> <p>Ejes prioritarios: los fija el Ministro (carácter variable: asuntos marítimos, seguridad y OTAN, Comunidades Portuguesas, Cooperación al Desarrollo e Internacionalización de la Economía)</p> <p>Documento con prioridades temáticas: "The Road Ahead - The 21st - Century World Order in the Eyes of Policy Planners"</p>	<p>ELEMENTO FORMAL:</p> <p>Coordinación: Reunión Anual de Jefes de Misión</p> <p>Multitud de páginas webs (+120) → recentralización; control desde Lisboa: nuevo Portal Diplomático.</p> <p>Estudios sobre impacto de RRSS: permiten reaccionar y adaptar mensajes.</p> <p>Creación de una app de Asistencia Consular para colonia y viajeros</p>
--	---	--

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN FRANCESA

<p>ELEMENTO SUBJETIVO:</p> <p>Quay d'Orsay → DG. Comunicación y Prensa → SubDG Comunicación → SubDG Prensa.</p> <p>12 trabajadores.</p> <p>Portavoz Oficial + Subportavoces Adjuntos.</p> <p>EME: Ambassadeur pour le Numérique.</p> <p>Colabora: Institut Français, Alliance Française...</p>	<p>ELEMENTO OBJETIVO:</p> <p>Ejes prioritarios: (establece Matignon)</p> <ul style="list-style-type: none">- D. Cultural- D. Deportiva- D. Tecnológica- D. Económica- D. Digital- D. Feminista- D. Universitaria y Científica- D. Medioambiental- D. Turismo	<p>ELEMENTO FORMAL:</p> <p>Instrumento: Punto de Contacto Virtual para contactar con periodistas (diario 8-10h).</p> <p>INTRANET: servicio informático de circulación interna de información.</p> <p>Servicio de Atención 24h a periodistas.</p> <p>Servicio de SMS a expatriados.</p> <p>App ARIANE</p>
---	---	---

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN ITALIANA

ELEMENTO SUBJETIVO:	ELEMENTO OBJETIVO:	ELEMENTO FORMAL:
<p>Modelo simple y directo Farnesina → Ufficio Stampa (Gabinete de Prensa, rango Departamental) 55 trabajadores (de los cuales 12 Diplomáticos) Portavoz del Ministerio = Jefe de Prensa EME: Ambasciatore Digitale Colabora: Accademia della Crusca, Istituto Italiano de la Cultura...</p>	<p>Ejes prioritarios: (los fija el Ministro. Actualmente, en fase de actualización)</p> <ul style="list-style-type: none">- D. Lengua y Cultura- D. Gastronómica- D. Económica y Comercial (made in Italy)- D. del Cine- D. Digital- D. Deportiva <p>Departamento de Lucha contra la Desinformación</p>	<p>Coordinación: centralizada en el Portavoz de la Farnesina. Página web centralizada. Sistema de Guardias: 24h, participan los 12 diplomáticos. No hay briefings con los periodistas. Podcast: Voci dalla Farnesina Unidad de Documentación Histórica y análisis estadístico.</p>

D) Otros Modelos (Rusia, China y SEAE) — Diferencias y similitudes.

En el **ÁMBITO SUBJETIVO**: cabe mencionar la **fuerte centralización** existente en los modelos de corte autoritario, como Rusia y China. El Ministro o la Dirección General de Comunicación en su defecto controlan todo lo que se difunde. En general cuenta con Oficinas ampliamente dotadas de empleados y recursos —especialmente tecnológicos—.

El **ÁMBITO OBJETIVO**: existe una tendencia en los tres casos a no publicar Estrategias de Comunicación, y con ello, a no identificar los ejes estratégicos de acción. En los ejemplos ruso y chino, esto responde al carácter jerárquico y rígido en la toma de decisiones, lo que hace que la cadena de mando se priorice a los planes escritos. En el caso del SEAE, tradicionalmente no ha existido una Estrategia de Diplomacia Pública *per se*, puesto que, en esencia, no corresponde a la UE hacer Diplomacia Pública, sino diseminar información y garantizar el acceso a la misma.⁷³ Sin embargo, sí que destaca el giro en la última década, con la creación de un Departamento de Comunicación Estratégica y Diplomacia Pública, donde comienzan a definirse algunos ejes prioritarios.

⁷³ ESTRELLA, R., (2016), «La Diplomacia digital de las Organizaciones Multilaterales: Rusia y la guerra fría en la era de Internet» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*. Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 90.

En el **ÁMBITO FORMAL**: están en fase de desarrollo de las TICs aplicadas a la Comunicación y a la Ciberseguridad. Nueva prioridad para todas: INTRANETS, Webs, aplicaciones, etc. En algunos casos persisten problemas de transparencia (Rusia y China). En lo relativo a la **desinformación**, debe destacarse la creación de una Oficina de lucha contra la Desinformación en el seno de la Unión Europea con 3 Grupos de Trabajo (Rusia, Balcanes Occidentales y Oriente Medio) coincidentes con los principales focos de desestabilización (notablemente Rusia).

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL SEAE

ELEMENTO SUBJETIVO: 65 trabajadores + 1 AARR + Spokesperson.

Comisión → SEAE → DG.COM → 1) Dpto. Comunicación Estratégica 2) Dpto. Diplomacia Pública 3) S. Desinformación. + Servicio de Portavoces (órgano coordinación con AARR)

Colabora: 144 Delegaciones de la UE.

ELEMENTO OBJETIVO: propone el Dpto de Diplomacia Pública, aprueba DG SEAE. Todavía en desarrollo.

ELEMENTO FORMAL: Página web, RRSS (institucionales, actualizadas, accesibles)

Guardias 24h (parejas: Portavoz + Desk Officer)

Ruedas de prensa diarias, briefings semanales.

Oficina de Lucha contra la Desinformación: 3 Grupos de Trabajo: Rusia, Balcanes Occidentales y Oriente Medio.

Página Web: euvsdesinfo.eu

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN RUSA

ELEMENTO SUBJETIVO: 50 empleados - centralización intensa.

Ministerio → Viceministro → DG.COM → 6 SubDG (Prensa internacional, seguimiento, **protección de periodistas***, Prensa nacional y gestión operativa).

Colabora: Oficina Rusa de Ciencia y Cultura

ELEMENTO OBJETIVO: No hay **LÍNEAS ESTRATÉGICAS ni PLANES DE COMUNICACIÓN**. El Ministro indica las prioridades según el momento y la situación política.

Encargados de Prensa en las Embajadas: coordinación con Servicios Centrales + Formación en Comunicación.

ELEMENTO FORMAL: enfoque en la tecnología.

Guardias: 1 SubDG + 3/4 Diplomáticos 24h.

INTRANET muy protegida.

RRSS: campaña "Carros de Victoria" mensajes nostálgicos IIGM:

→ Red Social propia: **CONTRACTIA**

*Dentro de la idiosincrasia del sistema ruso, debe destacarse el **Departamento de Protección de Periodistas**, encargado de la «protección de los derechos de la labor periodística, con especial énfasis en la protección de los periodistas rusos».

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN CHINA

ELEMENTO SUBJETIVO: +250 trabajadores + 1 Director del Dpto de Información = Spokesperson + 5 Deputies

Oficina de Traductores e Intérpretes

Ministerio → Director de Dpto de Información → Deputies
Directors → Áreas regionales y geográficas.

Colabora: Comisarios especiales en Hong Kong y Macao, + Instituto Confucio.

ELEMENTO OBJETIVO: Ejes prioritarios no fijados → **Position Papers, Directrices** del Partido, etc.

Ej: "Position Paper on China's Cooperation with the UN"

ELEMENTO FORMAL:

Centro de Prensa Internacional (periodistas acreditados internacionales). Control de la información difundida al exterior

Página web con contenido muy limitado. Ausencia de RRSS extranjeras, control estatal de las TICs y censura.

Gracias a este análisis, se puede observar cómo los distintos actores de la Sociedad Internacional han comenzado a desarrollar —en mayor o menor medida— Estrategias de Comunicación adaptadas tanto al nuevo orden institucional (menor rigidez en los canales de comunicación, mayor flexibilidad en el mensaje...) y que se sustentan en el uso de las TICs (páginas Webs, INTRANETS, «Apps», videoconferencias...). Un reflejo, en definitiva, de la tendencia global en materia de comunicación de la Diplomacia Pública.

V

CONCLUSIÓN: DESAFÍOS Y METAS DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN ESPAÑOLA

A) Desafíos de la Estrategia de Comunicación Española

La Estrategia de Comunicación española actual, siguiendo la estructura utilizada para el análisis comparado anterior, presenta las siguientes características:

ELEMENTO SUBJETIVO: 15 trabajadores aprox (portavocía).

Ministerio → DG.COM → 1) OID + 2) SubDG Redes

Colabora: Instituto Cervantes, AECID, Red de Casas, Fundaciones-Consejo, Academia Española en Roma, AC/E, F...

ELEMENTO OBJETIVO: EAE → ejes prioritarios (Gobierno):

D. Científica y Tecnológica, D. Cultural y Educativa, D. Pública, D. Digital, D. Feminista, D. Medioambiental...

Prioridades regionales:

- América Latina y Caribe

- Magreb y Oriente Próximo

ELEMENTO FORMAL: INTRANET de la DG.COM, página web, RRSS, Informe Impacto Mediático, Fichas País, Teletipos.

Coordinación y comunicación → Informe de Impacto Mediático

Instrumento: Plataforma *Aloja*, M. *Conecta*, Curso Online...

Sistema de Guardias + reuniones de coordinación semanales

A la hora de analizar los **desafíos existentes** y las **propuestas de mejora** en esta Estrategia, conviene diferenciar las tres categorías que se han venido utilizando. De este modo, existen posibilidades de mejora de la eficacia de la comunicación primeramente en el ámbito subjetivo. El elemento personal (**número de trabajadores**) resulta **marcadamente escaso** si se compara con las Oficinas y Direcciones Generales de países similares. A esto se podrían añadir

otras propuestas a importar del Modelo anglosajón que podrían suponer importantes mejoras en el rendimiento de las unidades, esencialmente en materia de aprendizaje (puesto que las Estrategias de Comunicación anglosajonas dan mucha importancia al aspecto formativo en materia de comunicación).

A modo de sugerencia puede indicarse la **formación específica en Media Communication de los Embajadores recién nombrados**, ampliable al resto de Diplomáticos. Es decir, que todos los funcionarios diplomáticos que van a ser destinados al exterior pasen por un curso de formación donde se fijen los objetivos y se repasen los medios en materia de comunicación, diseñándose un plan para la duración de la misión que corresponda e incentivándose el uso de redes sociales y el ejercicio autónomo de comunicación, centrado en la capacitación y la asunción de «riesgos» por parte de los Embajadores. Otra propuesta interesante que ofrece en este caso la Estrategia de Comunicación de Israel en el ámbito subjetivo es la **invitación a delegaciones de periodistas extranjeros para que visiten *in situ* el país** y conozcan la realidad de lo que se informa, llevándose a cabo reuniones con las autoridades y representantes de la sociedad civil. En España, desde una perspectiva diferente, convendría integrar y dar mayor visibilidad en la propia Estrategia de Comunicación a los programas de visitantes de las diversas fundaciones (Fundación Carolina, Fundaciones Consejo España, etc.).

En segundo lugar, desde el punto de vista objetivo, España se distingue por haber sabido identificar rápidamente los componentes de su Nueva Diplomacia y por haber incorporado los mismos a su Estrategia de Comunicación. No solo los diferencia temáticamente, si no que la EAE identifica también ejes de acción regionales (A. Latina y Caribe, Magreb y O. Próximo...), que se cruzan con los temáticos para obtener las áreas de mayor prioridad con sus respectivas materias. Las propuestas materiales más relevantes en este sentido pasan por **incorporar el concepto de Comunicación Estratégica** que ha desarrollado la Estrategia de Comunicación del SEAE, definida esta como *aquella comunicación capaz de transmitir una información veraz, ajustada y oportuna, es una dimensión crítica ante crisis y amenazas híbridas*.⁷⁴ El SEAE integra también un **sistema de control de las comunicaciones**, de tal forma que se revisan periódicamente— según el contexto político y social —la necesidad de dar un mensaje o una imagen diferente, especialmente, en lo que respecta a los ciudadanos. Algo más controvertido resultaría incorporar el **mecanismo ruso de creación de narrativas o *story telling***, que supone el desarrollo de campañas o iniciativas específicas para difundir en el extranjero a través de medios o de creadores de opinión que permitan cambiar y modelar la imagen-país.

⁷⁴ BENEDICTO M.A., (2016), «Hacia una nueva Diplomacia Pública europea» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 79.

Sin embargo, sí que debe destacarse en este sentido la **Célula de Acción Reputacional** creada por la Secretaría de Estado de España Global en 2019 para luchar contra los ataques a la democracia española, que podría ser recuperada e incorporada de forma permanente, ampliándose su alcance a otras materias más allá de la crisis territorial.

Finalmente, en lo que se refiere al ámbito formal, existen propuestas provenientes de los modelos europeos principalmente, tanto de los nor-europeos como de los mediterráneos. El desarrollo tardío de la estructura digital de las Administraciones Públicas españolas ha favorecido que se puedan incorporar numerosas iniciativas en distintos ámbitos. Para lograr **reforzar una base de información común, accesible y actualizada**, la Administración española puede servirse de ejemplos como el software británico «COLIN», que archiva las llamadas telefónicas y todas las declaraciones oficiales realizadas por miembros del gobierno y la Administración. Los suecos por su parte se sirven de un **archivo de preguntas realizadas por los periodistas**, de modo que el Ministerio se limita a consultar a las Direcciones Generales competentes en caso de que la pregunta se repita y sea necesaria una actualización.

En materia de comunicación con los ciudadanos, si bien España dispone de algunos instrumentos (como las alertas vía sms o la aplicación Registro de Viajeros MAUC), estos resultan claramente insuficientes. En este sentido, los portugueses cuentan con una **app de Asistencia Consular con teléfonos de emergencia, localización de consulados, recomendaciones de viajes**, etc, que permite estar en contacto directo con la colonia, avisar de emergencias si fuera necesario o cualquier otra comunicación.

Para la coordinación del personal en el exterior, los belgas han desarrollado una **app** de acceso únicamente a funcionarios diplomáticos y del servicio exterior que permite difundir internamente *newsletters*, noticias, eventos y demás información relevante de forma interna. También en este sentido, existen la costumbre en Francia y en Portugal de hospedar anualmente una **Reunión Anual de Jefes de Misión en el Exterior**, que permite armonizar los intereses geográficos y sectoriales de cada país.

Dos instrumentos más resultan especialmente interesantes para considerar su posible incorporación a la Estrategia de Comunicación Española. El primero de ellos es también portugués, y se trata de un **sistema de retroalimentación digital que permite analizar las interacciones** que tienen las RRSS con el Ministerio y ofrece respuestas en función del interés que suscitan los temas a tratar. El segundo proviene del modelo alemán y consiste en la «**regulación del lenguaje**» diplomático, es decir, una suerte de diccionario o de compendio de los términos que tienen que usar para referirse a cada cosa según la materia.

B) Metas de la estrategia de comunicación española

Tras la exégesis de las estrategias y los desafíos, conviene finalmente proponer tres grandes metas para la Estrategia de Comunicación Española. La primera, de carácter teórico, supondría eliminar la reforma del año 2017 (desarrollada en el apartado III.A) que alteró el Real Decreto 342/2012, y eliminó de su articulado el mandato expreso de **crear una Estrategia de Comunicación en sentido estricto**. De esta forma, adoptar una Estrategia propia y definida evitará el solapamiento continuo de Planes, Proyectos y textos legales que se da en la actualidad, facilitando una mejor coordinación y ejecución.

En segundo lugar, la Estrategia de Comunicación española debe apostar por una **mayor diversificación del contenido material**, dándose más peso a los polos menos consolidados (economía, comercio, inversión o industria, como muestran los modelos anglosajones) sin perder la notable influencia ya conseguida en *soft power*.

Para terminar, resulta esencial dotarse de los recursos humanos y materiales necesarios y suficientes, puesto que de nada serviría crear una Estrategia de Comunicación si luego no se incluyen los mecanismos de aplicación y su financiación. A lo que debe añadirse un **sistema de fiscalización de estos recursos y otro de control de la efectividad** de los mismos (como los ya propuestos en el apartado anterior).

En conclusión, y como ya dijera en 1965 Edmund Gullion en su discurso de apertura de la Universidad de Tufts, se ha iniciado oficialmente un cambio lento pero irreversible del paradigma de la Comunicación y de las Relaciones Internacionales.⁷⁵ En este cambio, **la ciudadanía española debe ser consciente y conocedora del papel de España en el mundo, de su participación en los principales foros mundiales y, especialmente, de su papel como defensora y motor de la UE, así como de su actuación para proteger y asistir a la colectividad española en el exterior**. Para ello, será fundamental contar con una Estrategia de Comunicación transversal y eficaz, capaz de crear una cultura cívica compartida sobre la proyección y la acción de España fuera de sus fronteras.⁷⁶

⁷⁵ COWAN, G., CULL, N., (2008), *Op. Cit.*, p. 6.

⁷⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, (2021), *Estrategia de Acción Exterior*, p. 85.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

AREILZA, J. M., CASTIELLA, F.M., (1941), *Reivindicaciones de España*.

ANTÓN CORTÉS, A., (2016), «De la estrategia de comunicación a la diplomacia digital: aquellos primeros pasos» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

BENEDICTO M.A., (2016), «Hacia una nueva Diplomacia Pública europea» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

CERVANTES CONEJO, A., PEREIRA CASTAÑARES, J.C., (1990) «La política exterior del franquismo: un rezo para la historiografía española», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 12.

CLAVER RUIZ, M., (2014), «Aspectos introductorios», en PÉREZ DE ÁGRED A, E., RUBIO, R., MANFREDI, J.L. (edit), *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

COWAN, G., CULL, N., (2008), *Public Diplomacy in a changing world: (The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science series)*, New York, SAGE Publications, Prefacio.

CULL, N.J., (2019), *Public Diplomacy: Foundations for global engagement in the Digital Age*, Cambridge, Polity Press.

DEL ARENAL, C., SANAHUJA, J.A., (2015), *Teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, TECNOS, S.A.

DE SOLA POOL, I., (1983), *Technologies of freedom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

DIP, M., (2020), *¿Alguien quiere pensar en las redes?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, LA CRUJIA.

DIZARD, W. P., (2001), *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies.

DORSEY, K., (2021), «Environmental Diplomacy», en *Revista Encyclopedia of American Foreign Policy*, n.º 24.

EIROA SAN FRANCISCO, M., (2007), «Relaciones internacionales y estrategias de comunicación de la España de Franco ante la coyuntura de 1956», *Revista Historia y Comunicación Social*, n.º 12.

ELORDI, C., (2003), *El amigo americano. De Franco a Aznar: una adhesión inquebrantable*, Temas de Hoy.

ESCOBAR STENMAN, J. J. (2016), «Diplomacia digital, diplomacia política» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A.

ESTRELLA, R., (2016), «La Diplomacia digital de las Organizaciones Multilaterales: Rusia y la guerra fría en la era de Internet» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

FEMENÍA, C. (2016), «El Modelo de Diplomacia Digital Española» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

FERNÁNDEZ-TRESGUERRES, A., (2021), *El Derecho privado europeo en la transformación digital*, Madrid, Thomson Reuters, Ed. Aranzadi.

FLETCHER, T. (2016), «From Caveman to Consuls» en *The naked Diplomat*, Londres, William Collins Ed.

HIDALGO, D., (2021), *Anestesiados: La humanidad bajo el imperio de la tecnología*, Madrid, Ed. Catarata.

JULIN, C., (2014), «The New Diplomacy, a Swedish view», en LLORENTE, J.A., CUENCA, O., *La Nueva Diplomacia*, Revista Uno, N.º 17.

LEMUS LÓPEZ, E., PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2003), *Transición y Política Exterior*, Madrid.

LÓPEZ VIERA, L., (2003), *Comunicación Social. Selección de textos*, Cuba, Ed. Poligráfica Félix Varela.

MANCHADO HOLGUÍN, C., (2015) *El estancamiento de la autodeterminación del Sahara Occidental en el marco de la Diplomacia Económica y el mercado actual*, Madrid.

MARTÍ MARTÍ, X., (2016), «La Función consular: modernidad y tradición en la era digital» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

NAISBITT, J., (1982), *Mega trends*, Nueva York, Edit. Grand Central Publishers.

PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2002), «El retorno de la política exterior en España», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 24.

PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2004), *El factor internacional en la Transición Española: La influencia del contexto internacional y en papel de las potencias centrales*, Madrid, Edic. Universidad de Salamanca.

PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2005), «Franquismo, política exterior y memoria histórica», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 30.

PEREIRA CASTAÑARES, J. C., (2015), *La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración*, Volumen I, Madrid.

RODRÍGUEZ TRANCHE, R., (2019), *La máscara sobre la realidad: la información en la era digital*, Madrid, Alianza Editorial.

SQUATRITO, T. J., (2020), «Judicial Diplomacy: international courts and legitimation», *Review of International Studies*, n.º 47.

TORRUBIA ASENJO, J. P., (2016), «La Comunicación digital y los hubs digitales: la práctica desde el exterior» en MANFREDI SÁNCHEZ, J.A. (edit.), *La Diplomacia española ante el reto digital*,

Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

YUSTE, C., (2016), «Objetivo Conseguido, Capítulo 12» en MANFREDI SÁNCHEZ, J. L., FEMENÍA GUARDIOLA, C., *La Diplomacia Española ante el reto digital*, Madrid, Oficina de Información Diplomática.

ZARZALEJOS, J. A., (2014), «La Diplomacia de la Economía y la Comunicación», en LLORENTE, J.A., CUENCA, O., *La Nueva Diplomacia*, Revista Uno, N.º 17.

ZUGASTI AZAGRA, R., (2007), «Juan Carlos I y el acercamiento a Europa en la prensa española de la transición (1975-1977)», en *Comunicación y hombre. revista interdisciplinar de ciencias de la comunicación y humanidades*, n.º 3.

Artículos de prensa

DELOITTE, (2019), *El impacto de la Digitalización en España: contribuciones de las empresas de DigitalES a la economía española*, Madrid, Deloitte Consulting Group S.L.U.

RUBIO, R., (2021), «El Gobierno destinará 110 millones a la digitalización consular para facilitar trámites en el extranjero», Madrid, EUROPAPRESS, 5 de mayo de 2021.

Documentos legales e institucionales

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 2., de 2 de enero de 1946, *Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre organización de los Servicios del Ministerio de «Asuntos Exteriores».*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 46., de 22 de febrero de 1958, *ORDEN de 25 de enero de 1958 por la que se estructura la Oficina de Información Diplomática.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 21., de 25 de enero de 1960, *DECRETO 60/1960, de 14 de enero, por el que se dispone que el Director de la Oficina de Información Diplomática tenga la categoría administrativa de Director general.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 25., de 29 de enero de 1968, *DECRETO 98/1968, de 25 de enero sobre reorganización del Ministerio de Exteriores.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, n.º 95., de 20 de abril de 1976, *DECRETO 804/1976, de 2 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 74., de 26 de marzo de 2014 por el que se aprueba la *Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior.*

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 77, de 31 de marzo de 2015, *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 274., de 11 de noviembre de 2016, *Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 180., de 29 de julio de 2017, *Real Decreto 768/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 61., de 10 de marzo de 2018, *Real Decreto 108/2018, de 9 de marzo, por el que designa Embajadora en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y Ciberseguridad a doña Julia Alicia Olmo Romero.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 25., de 29 de enero de 2020, *Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 187., de 8 de julio de 2020, *Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgáni-*

ca básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 211., de 5 de agosto de 2020, *Real Decreto 755/2020, de 4 de agosto, por el que designa Embajadora en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y Ciberseguridad a don Nicolás Pablo Pascual de la Parte*

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO n.º 227., de 22 de septiembre de 2021, *Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

- MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

- MINISTERIO DE HACIENDA, (2021), *Plan 140 del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA, (2021), *Guía Práctica de la Comunicación de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

El Régimen Global de sanciones en materia
de derechos humanos de la Unión Europea,
análisis comparado y perspectivas de futuro

Enrique Planas Herrera
Madrid, diciembre de 2021

DEDICATORIA

*A mi familia y amigos que me apoyan
y que me inspiran.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el apoyo y la predisposición de los compañeros del ministerio y de profesionales especializados en la materia. Una especial mención a Clara Portela y a Ana Hernández Sierra por sus comentarios y sugerencias que me han facilitado la comprensión del sistema de sanciones europeo y del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea.

RESUMEN

Los regímenes de sanciones se han tornado una herramienta esencial de política exterior que ha ido mutando en los últimos años. El uso de sanciones se ha circunscrito tradicionalmente a países occidentales, pero son cada vez más numerosos los países que han aprobado regímenes de sanciones propios, ya sea en respuesta a la imposición de sanciones (Rusia o China) o en búsqueda de una estabilidad regional (por ejemplo, las sanciones de la Unión Africana a algunos países). Los Derechos Humanos (DDHH) han tenido una importancia vital en el desarrollo de la sociedad contemporánea, siendo estos condición y garantía del desarrollo de regímenes democráticos sanos. Existe una correlación entre el respeto de los DDHH y la salvaguardia de la paz. El garantizar el respeto de los derechos de las personas suele acompañar la existencia de regiones más estables y con menos tensión regional entre sus integrantes. Por ello, la Unión Europea (UE) adoptó el pasado 7 de diciembre del 2020, el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos (EUGHRSR, por sus siglas en inglés). Se trata de un nuevo régimen horizontal o temático que busca luchar contra las vulneraciones más graves de los DDHH en el mundo.

En la evolución de los regímenes de sanciones de la UE, el respeto de los DDHH era un argumento esgrimido de manera constante en la imposición de regímenes de sanciones geográficos. A pesar de ello, el marco existente hasta la llegada del régimen horizontal de derechos humanos dificultaba la respuesta de la UE ya que quedaba prisionero frente a los intereses geopolíticos de los marcos país, mucho más rígidos.

El régimen de sanciones horizontal ofrece una nueva herramienta a la UE en la aplicación de su política exterior, y responde a la voluntad anunciada por la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, de que la UE sea un actor global relevante. Su aplicación es en teoría más fácil y flexible, y ello permitirá que la UE responda con más celeridad a las numerosas vulneraciones de derechos humanos que se van produciendo en un mundo cada vez más complejo.

El objetivo de este trabajo es el de analizar esta nueva herramienta y de ponderar sus ventajas y sus inconvenientes. Este tipo de regímenes horizontales no es nuevo. Se comparará con otros regímenes horizontales de DDHH de otros países,

como la estadounidense Magnitsky Act y también se estudiará su imbricación en el sistema de sanciones UE. Por último, se buscará cómo ésta herramienta puede evolucionar y cuál podría ser su futuro uso por parte de la Unión.

Para garantizar la calidad de este trabajo se ha acudido a fuentes diversas e informadas sobre la materia tanto primarias como secundarias. Las páginas web de las instituciones europeas albergan una cantidad importante de información que se completa con el análisis de las Decisiones y Reglamentos publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Se ha analizado también las publicaciones de revistas y páginas web especializadas y reconocidas, algunas de ellas como la Revista General de Derecho Europeo o think tanks como el European Union Institute For Security Studies (EUISS). Por último, se ha buscado la opinión y el criterio de personas conocedoras de la materia. Se ha entrevistado expertos como Clara Portela, reconocida especialista en sanciones a nivel internacional, que actualmente es profesora titular en la Universidad de Valencia y que colabora con numerosas revistas especializadas. A su vez, se han realizado otras entrevistas con actores nacionales y europeos con responsabilidades de gobierno, que por razón de su posición han indicado su voluntad de permanecer en el anonimato.

Después del análisis de estas fuentes y de los comentarios de las personas entrevistadas se procedió a la redacción de este trabajo, atendiéndose a criterios de claridad y objetividad.

Se puede concluir que este nuevo régimen de sanciones permite a la UE defender los DDHH con mayor flexibilidad y eficacia. Se han establecido sanciones contra individuos que han participado en vulneraciones graves de DDHH, sus actos no han quedado impunes y la respuesta de las autoridades de diferentes países a éstas demuestra la importancia que tienen estas medidas. A pesar de ello, no se pueden obviar los numerosos frenos que este propio mecanismo tiene. Las sanciones internacionales no son una panacea para solucionar todo tipo de situaciones y tienen sus límites. El propio régimen tiene ciertas grietas que podrían resultar ser muy negativas para su futura implementación. Una futura reforma del instrumento podría ser necesaria. Esta reforma debería abarcar los aspectos políticos de los objetivos que se quieren alcanzar, pero también una mejora de los procedimientos y de la claridad de los objetivos de éste.

INTRODUCCIÓN

Las sanciones han sido —y aún hoy son— un instrumento clásico de coerción para garantizar el respeto de los valores defendidos por la sociedad internacional. El sistema de sanciones más extenso y conocido es el de las Naciones Unidas que nació en aras de defender sus principios, pero otros sistemas de sanciones como el de la Unión Europea (UE) fue ganando importancia años más tarde. También se ha incrementado el recurso a las sanciones de manera notable por parte de algunos estados, siendo el caso de Estados Unidos paradigmático. Con este uso descentralizado de las sanciones, lo que se perseguía no era ya el objetivo global de asegurar la estabilidad internacional sino de defender las posiciones de estos actores en la esfera regional o global. A pesar de ser un instrumento criticado, el uso de sanciones en la esfera internacional es cada vez más frecuente y se muestra como un instrumento flexible y atractivo para fomentar comportamientos y el cese de vulneraciones graves de derechos humanos.

Se pueden definir las sanciones como las medidas restrictivas tomadas por un estado o una organización internacional en aras de promover un comportamiento o un resultado concreto.

Dentro de la denominación de «sanciones», se presentan muchas categorías y subcategorías lo que muestra un uso muy desigual y diferente según los países o regiones. Se pueden sancionar individuos, empresas o adoptar medidas sectoriales más amplias con respecto a otro Estado, por ejemplo, bloqueando la importación o exportación de ciertos productos.... Las sanciones tradicionalmente se referían a sanciones globales o «comprehensive», hoy cada vez son más comunes otros instrumentos más quirúrgicos denominados como sanciones «targeted» o «smart» que se centran en medidas más concretas.

La UE, como ya ha hecho con otras políticas, ha visto en este instrumento un arma poderosa para defender y promover sus valores. Actualmente la UE cuenta con unos 40 regímenes de sanciones que buscan responder a situaciones geopolíticas de distinta naturaleza.

La capacidad de la UE para imponer sanciones se ha visto reforzada el año pasado tras la aprobación de un nuevo régimen de sanciones horizontal en materia de derechos humanos: el régimen global de sanciones en materia de DDHH.

Se ha reconocido la necesidad de un nuevo régimen horizontal que permite abarcar también todo un nuevo elenco de actores y hacer frente a situaciones más complejas e grises. Este régimen de DDHH no es una innovación europea, sino que sigue una tendencia que inició Estados Unidos tras la introducción de la Global Magnitsky Act de 2016, que se inspiraba en la Magnitsky Act de 2012.

El objetivo de este trabajo es el de entender cuál es la relevancia de este nuevo régimen horizontal dentro del sistema de sanciones de la UE y cuál podrá ser su impacto y su uso en la Política Exterior y de Seguridad Común. Será interesante también analizar éste régimen con los ya existentes para poder comparar las características y las propiedades de cada uno. Los impulsores de éste nuevo régimen han tomado una serie de decisiones que lo diferencian del resto de regímenes ya existentes y se deberá analizar si éstas son relevantes.

¿Cómo funciona el EUGHRSR y qué rol puede éste jugar dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)? ¿Cómo se diferencia éste de los regímenes horizontales ya existentes?

Se ha efectuado este estudio porque se considera pertinente comprender con profundidad la relevancia de este nuevo instrumento en la PESC. España es un firme defensor de los DDHH en el mundo y podría tener interés en impulsar el uso de este instrumento en múltiples ocasiones en el futuro.

En primer lugar, se analizará los diferentes aspectos que regulan este nuevo régimen tanto en su vertiente política como jurídica. En segundo lugar, se comparará el régimen con los otros regímenes horizontales de DDHH, también en su imbricación dentro del sistema de sanciones UE. Por último, se analizarán las perspectivas de futuro del régimen, analizando tanto sus frenos como sus principales oportunidades.

I

EL RÉGIMEN GLOBAL DE SANCIONES EN MATERIA DE DDHH DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. Resumen de regímenes de sanciones de la UE

Los regímenes de sanciones de la UE han permitido a la UE tener una presencia más fuerte en el mundo. En primer lugar, se debe observar la distinción entre los diferentes tipos de sanciones que se formulan en el seno de la UE por el origen de su desarrollo normativo y de su impulso. Se deben distinguir tres tipos de fórmulas: Las sanciones que provienen de mandatos jurídicos articulados por el Consejo de Seguridad de las n.aciones Unidas (n.n.UU); las sanciones que provienen de n.n.UU a las que la UE añade medidas o completa; y, por último, las sanciones que la UE promueve de manera autónoma¹.

Resumidamente las tres categorías son: Las sanciones de n.n.UU, las sanciones de n.n.UU a las que se añade medidas UE, y las sanciones promovidas solo por la UE.

Esto complica en ocasiones el análisis de las sanciones establecidas por la UE ya que los mandatos promovidos por las n.n.UU tienen intereses y objetivos que no siempre van a la par de los intereses de la UE. Se puede decir que las sanciones de n.n.UU responden a un empuje común de la comunidad internacional por salvaguardar la estabilidad internacional, mientras que las de la UE, sin menoscabar los mandatos de n.n.UU², lo hacen en relación con un interés propio por promover sus valores y sus principios en el mundo.

Ateniéndonos únicamente a las sanciones que la UE promueve autónomamente, se observan también diferentes modalidades. Existen dos subcategorías

¹ Mapa de sanciones de la UE <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

² En el artículo 21 del TUE se encuentran entre los principios «el respeto de los principios de la Carta de las n.aciones Unidas».

en las que podemos clasificar sanciones autónomas que son: Los regímenes geográficos, que se centran específicamente en las medidas en un país o una región³ y los regímenes horizontales que abarcan las sanciones sobre una materia y que no tienen extensión geográfica fijada. En este trabajo se entrará con profundidad en el análisis de un régimen horizontal, el último régimen de sanciones horizontales que ha creado la UE en diciembre de 2020, el EUGHR SR.

Sin profundizar demasiado en el sistema de sanciones de la UE, se puede observar que, a día de hoy, los regímenes geográficos son todavía mayoritarios. Estos regímenes representan un 90% de las sanciones que ejecuta la UE⁴. La diferencia principal entre los regímenes geográficos y los regímenes horizontales será el germen de su creación. Los regímenes geográficos suelen responder a una crisis concreta sobre la que se tomarán medidas. Los regímenes horizontales, mientras tanto, son creados para luchar en un ámbito temático concreto. Estos se activan de manera más flexible y permiten una respuesta rápida a una acción concreta, sin responder a un ámbito geográfico limitado. Como se verá en el análisis posterior, los regímenes horizontales y geográficos tienen ambas ventajas y desventajas y debido al aumento del uso de los primeros se necesitará de una mayor atención por parte de los Estados Miembros (EEMM) para su coordinación.

Dentro de los regímenes geográficos, un país puede tener varios regímenes de sanciones dirigidos hacia él. Un ejemplo paradigmático es Irán, que tiene dos regímenes de sanciones dirigidos hacia él, un en materia de DDHH y otro en materia de proliferación nuclear.

Los regímenes horizontales de la UE son 4 (en orden cronológico de adopción): Los regímenes de sanciones de lucha contra el terrorismo, lucha contra la proliferación de armas químicas, ciberseguridad y el de DDHH⁵. Se puede observar una tendencia a la creación de este tipo de regímenes. Esto se debe a que permiten una mayor flexibilidad en la respuesta a ciertas situaciones que no se circunscriben fácilmente solo a un Estado «responsable»⁶. Eso no obsta a que los regímenes geográficos sigan jugando un rol importante en las medidas restrictivas que pueda entablar la UE.

Por último, en cuanto a los regímenes horizontales y como se verá más tarde en el análisis del EUGHR SR, se prevé que eventualmente pueda crearse un régimen de sanciones horizontales en materia de corrupción al no incluirse este

³ El único régimen «geográfico» que no se refiere a un país, corresponde al régimen de sanciones contra las actividades ilegales de perforación en el Mediterráneo oriental <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/11/unauthorised-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-prolongs-the-sanctions-regime-by-one-year/>.

⁴ PORTELA, C. (2021), *The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?*/El régimen de sanciones de derechos humanos de la UE: Un asunto inconcluso, *Revista General de Derecho Europeo* 54 (2021), pp.19-44.

⁵ *Op. cit. n. p. 14*.

⁶ Materias como el terrorismo, por ejemplo.

criterio de designación en el EUGHRSR. Esto es lo que por ejemplo ha hecho un país como el Reino Unido.

1.2. Antecedentes

Los DDHH han sido un objetivo de la política exterior europea desde su establecimiento. El artículo 21 del Tratado de la UE incluye varios preceptos que buscan proteger y fomentar el respeto de los DDHH en el mundo. Los regímenes de sanciones de la UE han incluido en varios de ellos dentro de sus criterios de designación violaciones graves de DDHH. Según Clara Portela, unos 30%⁷ de los regímenes de sanciones entre 1980 y 2017 han tenido al menos un elemento de DDHH entre sus criterios de designación.

Dentro de la doctrina de los estudios de seguridad, se ha comprendido la importancia que tienen los DDHH a la hora de garantizar la estabilidad internacional y la garantía de seguridad en estados. El concepto de seguridad integral acuñado por la cumbre de Budapest de 1994⁸ sigue siendo uno de los máximos exponentes de este argumento.

A pesar de encontrarse ya desde el inicio como uno de los criterios restrictivos establecidos en los regímenes de sanciones UE, no ha sido ésta la que ha creado el primer régimen horizontal sobre DDHH. El primer país en crear este tipo de régimen fue Estados Unidos con la Magnitsky Act de 2012 y la Global Magnitsky Act de 2016. La primera Magnitsky Act de 2012⁹ se focalizaba en sancionar a las personas físicas y jurídicas rusas que participaron en la muerte de Sergei Magnitsky, un experto en asuntos fiscales rusos que descubrió una trama de corrupción a gran escala. La Global Magnitsky Act de 2016¹⁰ aumenta este espectro a nivel global y ha sido usada ya por EEUU contra nacionales de diferentes países. Más tarde le acompañaron otros países como Canadá, Reino Unido y recientemente Australia. Algunos países de la UE también han adoptado regímenes homologables a la primera ley Magnitsky, imponiendo prohibiciones de entrada a ciertos individuos. Estos países fueron Estonia, Lituania y Letonia.

La evolución del régimen de sanciones hacia el régimen horizontal viene dada por la propia tendencia de individualización que ha ido impregnando el sistema de sanciones internacional. Desde la Magnitsky Act de 2012, se ha iniciado un

⁷ PORTELA, C, *Op. cit.* p. 15.

⁸ Declaración de la cumbre de Budapest de la CSCE, «Hacia una Auténtica Asociación en una nueva Era», 1994 Parte VIII punto 22.

⁹ Sergei Magnitsky Law, 2012 <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039>.

¹⁰ Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 2016 https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text?utm_source=rss&utm_medium=rss.

debate a nivel europeo para generar un sistema de sanciones homologable. Como dijo el Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad de la UE, Josep Borrell, la elaboración de este nuevo régimen ha necesitado de un consenso complicado y sometido a muchas presiones internas y externas¹¹. Ha necesitado de un año de trabajos para su consecución. Su formulación se inició en diciembre de 2019 y terminó por aprobarse en diciembre de 2020 lo que se considera largo para la aprobación de un régimen de sanciones.

1.3. Interés y legitimidad

Como ya se ha dicho anteriormente, la protección de los DDHH se vuelve un aspecto clave para la salvaguarda de la estabilidad internacional. n.o solo en aras de promover un mundo más seguro, el régimen horizontal de DDHH permite también la promoción de valores clave que están en el corazón del proyecto europeo.

Se podría cuestionar la relevancia de este tipo de régimen, si como se ha dicho anteriormente, una parte importante de los regímenes de sanciones de la UE ha tenido desde su inicio en consideración los DDHH. Cada vez que haya una vulneración grave de derechos fundamentales se podría atajar ésta simplemente creando nuevos regímenes geográficos ad hoc o enmendando con nuevos criterios de designación los existentes, por ejemplo. Pero las vulneraciones de DDHH son tan numerosas y variadas y los actores que las causan muchas veces transnacionales, lo que complica responder a estos actos únicamente con los regímenes geográficos.

La flexibilidad que otorga un régimen horizontal se muestra como otro de los principales argumentos a favor de la implementación del EUGHRSR. n.o tener que negociar un nuevo régimen geográfico cada vez que se produce una vulneración de DDHH es una clara ventaja para la UE a la hora de responder a ciertas situaciones.

Por último, crear un régimen específico dedicado a esta materia evidencia la voluntad de la UE de ser un actor relevante en la defensa de los DDHH en el mundo. La UE podrá fortalecer la PESC a través de esta nueva herramienta.

Se procederá a continuación a analizar de manera detallada los principales elementos que forman el EUGHRSR.

¹¹ Declaración del Alto Representante sobre el EUGHRSR del 8 de diciembre 2020 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+Global+Human+Rights+Sanctions+Regime%3a+Declaration+by+the+High+Representative+on+behalf+of+the+European+Union.

1.4. Fundamento legal

a. *Artículos TUE y TFUE*

En la legislación de la UE, la base jurídica para imponer medidas restrictivas se encuentra en el derecho primario. Tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tienen disposiciones que permiten a los EEMM adoptar medidas restrictivas en el nombre de la UE.

En el TUE éstas no tienen una regulación explícita, sino que se refiere a la modalidad general en la que se toman las Decisiones (PESC) y los principios que la propia PESC tienen que respetar. El artículo 29 del TUE¹² será el que más relevancia tendrá en cuanto a medidas restrictivas.

Artículo 29

(antiguo artículo 15 TUE)

El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión.

La alusión más explícita al concepto de medidas restrictivas se encuentra regulada en el TFUE en su artículo 215¹³.

Artículo 215

(antiguo artículo 301 TCE)

1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.
2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.
3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.

Como se ve, en el apartado 2 del artículo 215, se mencionan las medidas restrictivas y el procedimiento para su aprobación. Se necesitará entonces de mayoría cualificada de los EEMM del Consejo para crear los reglamentos. Para que se pueda aprobar el reglamento se necesitará de una «decisión adoptada» que habrá sido adoptada previamente a través del artículo 29 del TUE por unanimidad. Por ello, en la práctica, la adopción de medidas restrictivas requiere unanimidad del Consejo.

¹² Art 29 Versión consolidada del Tratado de la UE, Boletín Oficial de Estado <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

¹³ Art 215 Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la UE, Boletín Oficial del Estado <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>.

b. *Decisión PESC y Reglamento*

El EUGHRSR se basa en dos textos legales para su implementación. El primero será una Decisión PESC, la Decisión (PESC) 2020/1999¹⁴ que se ha modificada en dos ocasiones el 2 de marzo y el 22 de marzo por nuevas inclusiones a la lista de sancionados. El segundo será un Reglamento, el Reglamento 2020/1998¹⁵, modificado a su vez en las mismas ocasiones que la Decisión.

El uso de estos dos instrumentos es necesario debida a la naturaleza de las medidas restrictivas que se van a tomar. La Decisión PESC establece la base política y jurídica del régimen mientras que el Reglamento complementa la Decisión y tiene como principal objetivo asegurar una uniforme aplicación de algunas de las medidas aprobadas. El Reglamento es necesario debido a la correcta implementación de las medidas financieras que se quieren tomar frente a individuos, competencia que asume de manera exclusiva la UE. Es por ello que no se encuentra en el Reglamento ningún artículo que haga alusión a las medidas de restricción de movilidad puesto que son competencias que asumen los EEMM exclusivamente y éstas sólo se encuentra en la Decisión. Como se verá más adelante, la naturaleza jurídica de las medidas y la uniformidad en su aplicación es un desafío importante en la aplicación eficaz del régimen en su conjunto.

1.5. Funcionamiento

a. *Actos que lo activan*

Las vulneraciones de DDHH son muy variadas y a veces difíciles de categorizar. Sin embargo, un buen diseño de los criterios de designación facilitará que las sanciones individuales puedan estar bien motivadas y sustentadas con pruebas que las hagan más resistentes ante un posible recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE¹⁶. Es por ello que recientemente, los regímenes de sanciones se han apoyado en textos mucho más detallados y taxativos. Esto es doblemente positivo, permite establecer de manera clara cuáles son las vulneraciones que permiten activar las medidas restrictivas y que van a tener una cobertura jurídica más fuerte, amparándose en situaciones y casos más tasados y claros. Por otro lado, como bien señala Ana Hernández, también apoya el ejercicio de transpa-

¹⁴ Versión consolidada Decisión (PESC) 2020/1999, Diario Oficial de la UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A02020D1999-20210322>.

¹⁵ Versión consolidada Reglamento 2020/1998, Diario Oficial de la UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1998-20210322>.

¹⁶ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos — Una aproximación normativa, *Revista General de Derecho Europeo* 54 (2021).

rencia y coherencia tan necesario para un buen funcionamiento de los regímenes de sanciones¹⁷.

Este es el caso del EUGHRSR, que contiene diferentes tipos de vulneraciones que activarían la toma de medidas restrictivas por parte de los Estados miembros. Según el analista o experto, se pueden dividir estos criterios de designación en dos o tres categorías. Para este autor, la exposición es más clara si se sigue el análisis de Ana Hernández y se dividen estas acciones en tres grupos.

Las vulneraciones de DDHH que activan las medidas de este régimen se encuentran en el artículo 1 de la Decisión (PESC) y en el artículo 2 del Reglamento, encontrándose las mismas disposiciones en los dos textos.

En primer lugar, se encuentran las vulneraciones de DDHH que se consideran más insoportables por la comunidad internacional y que ya se encuentran en lo que el Derecho Internacional Público considera como normas de *ius cogens*.

Artículo 1

1. La presente Decisión establece un marco para la adopción de medidas restrictivas específicas destinadas a hacer frente a las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo. Se aplica a:

a) el genocidio;

b) los crímenes contra la humanidad;

Como se puede observar, tanto el genocidio como los crímenes contra la humanidad están bien consagrados por la doctrina y se han visto plasmados en numerosos instrumentos del derecho internacional convencional¹⁸. Se puede considerar que estas acciones son las más flagrantes y que presentan pocos problemas a la hora de activar medidas restrictivas.

En segundo lugar, se presenta una lista en la que se detallan violaciones o abusos graves de DDHH que se consideran a su vez insoportables, pero con una gravedad quizás menos fuerte que la primera categoría. Eso no obsta a que la lucha contra estas violaciones también encuentra su cristalización dentro de ciertos instrumentos internacionales¹⁹.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Los instrumentos que se mencionan en la Decisión (PESC) Art 1.2 y en el Reglamento Art 2.2.

¹⁹ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), *Op. cit.* p.19.

c) las siguientes violaciones o abusos graves de los derechos humanos:

- i) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,**
- ii) esclavitud,**
- iii) ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios,**
- iv) desaparición forzada de personas,**
- v) arrestos o detenciones arbitrarios;**

Como señala Ana Hernández²⁰, no es casualidad que los delitos expuestos se encuentren escritos en plural. Esto conlleva que estos necesiten tener un cierto grado de repetición o de generalización para que el régimen sea aplicable.

Por último, se puede observar una última categoría que necesita de unas condiciones más tasadas para su aplicación.

d) otras violaciones o abusos de los derechos humanos, incluidos, entre otros, los siguientes, siempre que dichas violaciones o abusos sean generalizados, sistemáticos o revistan otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 21 del TUE:

- i) trata de seres humanos y abusos de derechos humanos por traficantes de migrantes a que se refiere el presente artículo,**
- ii) violencia sexual y de género,**
- iii) violaciones o abusos de la libertad de reunión pacífica y de asociación,**
- iv) violaciones o abusos de la libertad de opinión y de expresión,**
- v) violaciones o abusos de la libertad de religión o creencias.**

²⁰ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), *Op.cit.* p. 19.

Estas condiciones son que «sean violaciones de DDHH generalizadas, sistemáticas o revistan otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 21 del TUE». Lo que conlleva que estos delitos también graves pero que tienen una plasmación menos codificada en la doctrina puedan también activar este régimen.

Como se ve, esta categorización, no jerarquizada, toma en consideración la manera en la que estas violaciones han sido tratadas en el desarrollo del Derecho Internacional Público y el *opinio iuris* internacional y lo plasma de manera pragmática en este texto para dotar a éste régimen de mayores garantía y legitimidad.

b. Destinatario de las medidas

Los destinatarios de estas medidas, siguiendo la propia división del listado que se introduce en el Anexo 1 del Reglamento 1998, pueden ser divididos según su naturaleza en dos categorías: Las «personas físicas» y las «personas jurídicas, entidades y organismos». Se busca en este régimen no dirigirse contra las personas físicas que tienen responsabilidad en la toma de decisiones que causan violaciones de DDHH, sino también atacar aquellas instituciones u organizaciones que también las causan. Aquí se observa una primera diferencia del uso de sanciones comparado a la práctica del Derecho Internacional Penal en el que se imputa delitos graves solo a personas físicas, que son las que impulsan la comisión del delito. Las sanciones, al tener como objetivo principal la cesación del hecho, embarca también entre los posibles objetivos de sus medidas restrictivas a las personas jurídicas si están vinculadas a la comisión de la violación.

Otro elemento de categorización que expone una de las grandes innovaciones de este régimen de sanciones es el de gradación según la participación en la violación de DDHH. El EUGHRSR no solo va a buscar sancionar a los que cometen estas vulneraciones, pero también a las personas o entes que «apoyan» a los que cometen estas vulneraciones o los que estén «asociados» a estos actores. Se desgajan, en suma, tres categorías de destinatarios de medidas: Los perpetradores, los que los apoyan y los que están asociados a ellos.

La inclusión de actores que «apoyan» y de los «asociados» responde a la necesidad de abarcar de manera amplia toda la cadena de causación que genera la vulneración de DDHH. Bien es cierto que esta innovación puede ser criticada por la tentación que podrían tener los EEMM del Consejo en sancionar a personas u organizaciones esgrimiendo lazos endeble entre actores. También se puede prever la dificultad de defender las designaciones de ciertos actores bajo estas categorías ante el Tribunal de Justicia de la UE. Las relaciones entre actores son elementos fluidos y difusos que presentan mucha dificultad a la hora de su prueba. Esto puede ser el motivo por el que estas categorías han sido, hasta el momento, poco usadas.

Se puede añadir, según observa Ana Hernández, que la inclusión de estas categorías se inspira en textos normativos internacionales como el Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado Internacional por Hechos Internacionalmente Ilícitos, que no recoge solo a los actores estatales que cometen vulneraciones, sino también a otros agentes no estatales que ejerzan el control o la autoridad efectiva sobre un territorio²¹.

c. *Medidas que se toman*

La principal distinción entre los regímenes horizontales y los regímenes geográficos es quizás las medidas que unos y otros toman. El EUGHR SR incluye como medidas restrictivas: la prohibición de entrada en el territorio y medidas financieras.

Estas medidas no son nuevas y se encontraban ya presentes en gran parte de regímenes geográficos y horizontales. Las medidas de prohibición de entrada en el territorio se encontraban también presentes en algunas de las leyes que algunos países bálticos promulgaron para emular la Magnitsky Act de 2012.

En cuanto a las medidas financieras, éstas se subdividen en dos medidas. En primer lugar, la congelación de activos presentes en territorio de la Unión o que estén en mano de personas físicas y jurídicas nacionales de un Estado miembro. En segundo lugar, la prohibición de toda persona física o jurídica de un Estado miembro de efectuar transferencias o de mantener relaciones económicas con estos actores, en definitiva, poner fondos a disposición de las personas designadas.

En cuanto a las medidas de restricción de entrada, como ya se ha dicho, éstas ya existían en algunos EEMM buscando emular la ley Magnitsky de 2012. Se puede decir que estas medidas estatales no podían realmente merecer el apelativo de sanciones, principalmente porque son medidas de orden interno de estos estados y que su extensión geográfica se limitaba a estos Estados. La restricción de entrada regulada en el EUGHR SR se considera una sanción internacional debido a su impacto en un ámbito geográfico extenso y que tiene consecuencias prácticas de calado para los destinatarios de las medidas. No es lo mismo que Estonia decida prohibir la entrada a ciertos nacionales rusos, a que estos vean prohibida su entrada en todo el territorio de la UE. A pesar del gran éxito que supone poder tener una baza como la restricción de entrada al territorio UE, como analiza Clara Portela, las ejecuciones de estas medidas se ven sometidas a un número tasado de exenciones y excepciones que los EEMM pueden otorgar y que pueden poner en riesgo la utilidad real de las medidas²². Este fenómeno se analizará más adelante.

²¹ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), *Op. cit.* p. 19.

²² PORTELA, C, *Op.cit.* p.15.

Por último, se puede ver que el número de medidas reducido que se encuentra en este régimen horizontal responde a la propia naturaleza continuada de éste. Los regímenes geográficos o país suelen responder a una crisis concreta lo que facilita establecer medidas ad hoc que se adapten a la situación de un país. Por ejemplo, un embargo a la compra de petróleo de un país rico en petróleo. Por centrarse el EUGHRSR en los perpetradores de vulneraciones de DDHH era aconsejable incluir medidas restrictivas realistas, que se puedan aplicar en un ámbito general y que fueran de fácil implementación.

d. Procedimiento de inclusión

El procedimiento de inclusión de personas físicas y jurídicas en este régimen comparte unos de los elementos más característicos de la PESC, éste es el del voto por unanimidad.

Para la inclusión de personas físicas y jurídicas dentro de la lista del Anexo 1 se necesita que ésta se acordada por el Consejo de Asuntos Exteriores por unanimidad de los EEMM.

La lista que llega al Consejo es el último eslabón de un trabajo largo realizado por los grupos de trabajo del Consejo y por el Alto Representante junto al Servicio Europeo de Acción Exterior. La propuesta de modificación de la lista puede venir tanto del Alto Representante como de los EEMM, bien es cierto que, hasta ahora el impulso de estas modificaciones han venido sobre todo de la mano del Alto Representante. Debido a la naturaleza política y sensible de las sanciones y su posible repercusión sobre la política exterior de un Estado miembro, se podría esperar que la gran mayoría de propuestas de modificación de la lista vengan directamente del Alto Representante. Las dinámicas de trabajo llevan a que tanto el Alto Representante como los EEMM hayan de estar en interlocución constante para asegurar que cualquier modificación que se lleve al Consejo pueda llegar a generar un consenso.

Una vez aprobada la modificación de la lista del Anexo 1, se procede a la comunicación de la decisión a las personas físicas o jurídicas afectadas. Se comunicará directamente a su dirección (en el caso de ser conocida) o se publicará en un anuncio (en caso de no tener ninguna dirección conocida. Una vez comunicada, los afectados podrán presentar observaciones al Consejo. Después de recibir observaciones o nuevas pruebas sustanciales, el Consejo podrá reconsiderar su Decisión.

En la mayoría necesaria para la modificación del listado se encuentra el que quizás sea uno de los mayores frenos al buen funcionamiento de este régimen. La necesidad de unanimidad será un condicionante insalvable cuando se busquen incluir personas físicas y jurídicas que sean objeto de disensión entre EEMM. A pesar de que las primeras modificaciones han podido superar el desafío de la

unanidad en situaciones políticamente sensibles como la de Xinjiang, se espera que muchas futuras modificaciones puedan verse frenadas. Es por ello que el trabajo previo de los grupos de trabajo y la labor política del Alto Representante es tan importante para permitir una inclusión de personas físicas y jurídicas.

Este régimen, como medida propia de la PESC, se enfrenta en el futuro al debate de una posible transición hacia la toma de decisiones por mayoría cualificada. Esto podría dar mayor flexibilidad al régimen y permitiría equilibrios políticos mucho menos complejos que los existente en la actualidad. Lo más probable es que si no se consigue esa modificación en la PESC de manera general, ésta no llegue tampoco al régimen. El que las designaciones se puedan aprobar por mayoría cualificada podría causar problemas de identificación con la decisión a aquellos EEMM que se oponían a la misma, incluso llevando a generar dificultades la hora de implementar el régimen de manera uniforme.

También, en un ámbito tan sensible como la Política Exterior, algunas designaciones podrían ser contrarias al interés nacional de algunos EEMM que se quedarían en minoría y viéndose obligados a cumplir con una medida diplomática inamistosa con la que no están de acuerdo. Además, se podría imaginar que, si algunos Estados no han dado su acuerdo a una designación, podrían verse tentados a conceder exenciones con mayor flexibilidad para su entrada en el territorio y romper entonces la fuerza de la unidad del bloque. Pasar a la mayoría cualificada puede entonces no ser una panacea.

Para terminar sobre este punto, una vez incluida una persona en la lista del Anexo 1 se procederá entonces a su publicación en el Diario Oficial de la UE, requisito indispensable para su entrada en vigor. Para facilitar la accesibilidad a las listas de sanciones se incluirán también los listados en la lista consolidada de sanciones internacional en materia financiera²³ y en la página web del EU Sanctions Map²⁴, tarea fundamental que dota de transparencia y de mayor visibilidad a todas las medidas.

e. *Información de las personas la lista Anexo 1*

Una vez aprobada la modificación de la lista del anexo 1, se procederá a la publicación de una serie de informaciones detalladas sobre éstas que variará si son personas físicas o jurídicas. La parte A del Anexo 1 se refiere a las personas físicas y la parte B a las personas jurídicas.

En cuanto a las personas físicas, se publicará información sobre los aspectos siguientes: nombre, apellidos, alias, lugar y fecha de nacimiento, nacionali-

²³ Lista consolidada de personas, entidades o grupos sujetos a sanciones financieras por parte de la UE https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8442/Consolidated%20list%20of%20sanctions.

²⁴ Op. cit nota 1 p. 14.

dad, número de pasaporte o de documento de identidad, sexo, domicilio y cargo o profesión.

En cuanto a las personas jurídicas, se publicará información sobre los siguientes aspectos: n.ombre, lugar y fecha de registro, número de inscripción y lugar de actividad.

Toda esta información será acompañada de la debida motivación, aspecto que se ha mostrado esencial en los diferentes asuntos jurídicos llevados ante el Tribunal de Justicia de la UE²⁵. Para garantizar la seguridad jurídica de las designaciones de los regímenes de sanciones de la UE, el TJUE se ha mostrado más garantista que los tribunales de otros países a la hora de defender los derechos de los designados²⁶. La motivación que acompañará la información dada en la lista, se referirá a los diferentes actos que las personas físicas y jurídicas hayan podido cometer y que hayan causado una vulneración de DDHH. Estos actos no tienen por qué referirse a un criterio de designación concreto, podrán abarcar diferentes criterios de designación a la vez sin tener que vincularse expresamente a solo uno de ellos. Debido a la manera en la que éste régimen horizontal abarca y describe estos criterios de designación, el ejercicio de la motivación se ha vuelto menos complejo y causa menos inseguridad jurídica. Esto previsiblemente podrá contribuir a reducir la litigiosidad o, en caso de recurrir en anulación ante el Tribunal General, a que haya menos casos estimados. Todavía es pronto para analizar el rol que el Tribunal de Justicia realizará en relación a las designaciones de este régimen, pero se prevé que su importancia podrá ser menor que con respecto a otros regímenes.

f. *Excepciones y exenciones*

El EUGHRSR presenta una serie de excepciones y exenciones que permiten garantizar que las medidas restrictivas que se vayan a tomar permitan un estricto mínimo de condiciones de vida y que también se puedan superar algunas situaciones excepcionales que garanticen el funcionamiento de la actividad diplomática o judicial. En primer lugar, se debe diferenciar el concepto de excepciones y exenciones. En términos generales, dentro del Reglamento y de la Decisión, las excepciones están dirigidas principalmente a las medidas de carácter financiero y las exenciones se dirigen principalmente a cuestiones como las restricciones de movimiento. Las excepciones son generales, por ello no necesitan de aprobación tácita o expresa del resto de EEMM. Por otro lado, las exenciones sí necesitan ser comunicadas previamente y necesitan de ésta aprobación —entendida normalmente a través de una mera no objeción—. Para las exenciones en medidas relativas a la prohibición de entrada, por ejemplo, se deben comunicar al resto

²⁵ T 85/09 (Kadi v. Commission) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-85/09>.

²⁶ En otros sistemas, ni siquiera se puede recurrir en nulidad una decisión de estas características.

de EEMM que tendrán 48 horas para objetar. En el caso de que no exista una objeción, se considerará que la exención queda aprobada tácitamente por el resto de EEMM.

Como ejemplo de exención, se pueden citar los numerosos casos en los que un Estado miembro puede conceder una exención a las restricciones de entrada en el territorio: «como país anfitrión de una organización internacional intergubernamental, como país anfitrión de una conferencia internacional convocada o auspiciada por las Naciones Unidas o para la celebración de una conferencia de diálogo de paz entre otras»²⁷.

Como ejemplo de excepción, se puede mencionar la casuística muy diversa desarrollada en el Reglamento y la Decisión (PESC) sobre excepciones a las medidas restrictivas financieras. Entre ellas se pueden encontrar los fondos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los sancionados y de los familiares a cargo, como «el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y suministros básicos». Entre otras, se pueden mencionar también las que «se destinan exclusivamente al pago de honorarios profesionales razonables o al reembolso de gastos correspondientes a la prestación de servicios jurídicos».²⁸

g. Procedimiento para salir de la lista o «delisting»

Uno de los grandes debates de los regímenes de sanciones son los procedimientos de delisting, el procedimiento por el cual una persona física o jurídica es eliminada de la lista de sancionados.

En principio, los procedimientos de delisting siguen el mismo cauce que los de inclusión en la lista. Para ello, se necesita una modificación del Reglamento y de la Decisión que viene dada a través de una propuesta inicial de un EEMM o del Alto Representante y una aprobación por unanimidad. El problema del delisting no viene dado tanto por el procedimiento a seguir sino por los propios criterios que van a guiar que una persona física o jurídica sea eliminada de una lista. Todos los regímenes de sanciones ya bien sean estatales o de organismos internacionales, sean estos europeos u otros se han enfrentado a este dilema.

Las sanciones tienen como objetivo principal la cesación de la vulneración por parte del actor. Ello conduce a que, si una práctica de vulneración cesa, la persona afectada por las medidas restrictivas debería ser eliminada de la lista. Pero existen múltiples desafíos a lo que se considera como una cesación del acto de vulneración. Muchas veces esta cesación no está claramente probada o los términos en los que ésta cesa son más bien grises. Existen ocasiones en que la vulneración de DDHH no cesa realmente, sino que reduce su intensidad.

²⁷ Art 2.2 a 2.9 Decisión (PESC) 2020/1999.

²⁸ Art 3.3 Decisión (PESC) 2020/1999 y art 4 Reglamento 2020/1998.

Aquí entonces la pregunta: ¿Se debe recompensar la cesación completa o se puede también recompensar la relajación de medidas que vulneren DDHH? Por ahora, la práctica ha mostrado una reticencia al delisting y la gran mayoría de éstos se producen cuando una persona listada ha fallecido, por razones obvias. Hay también otros casos en los que personas listadas ya no gozan de la responsabilidad sobre el asunto que se les imputa. Por ejemplo, si nos fijamos en otros regímenes, este podría ser el caso de varios ministros de Gadafi que siguieron listados a pesar de no tener ya responsabilidades de gobierno o el caso de la hija de Gadafi a la que el Tribunal General dio la razón y ordenó su retirada de la lista de sanciones el pasado 21 de abril^{29, 30}, o de numerosos ex ministros sirios que ya han cesado en sus funciones. En el caso del EUGHRSR, el único delisting que se ha producido se ha dado por el fallecimiento de un nacional libio miembro de la milicia Kaniyat, Mohammed Khalifa Al-Kani, fallecido el pasado mes de julio.³¹

Otra cuestión interesante relativa al delisting se encuentra en la concurrencia de las medidas restrictivas y otros mecanismos que luchan contra las vulneraciones más graves de DDHH. El caso más común en materia de sanciones es la concurrencia de medidas con el trabajo de la Corte Penal Internacional o de otros tribunales internacionales ad hoc. Para una parte de la doctrina, las sanciones no pueden ser un sustituto de los procedimientos jurisdiccionales del Derecho Internacional Público. Por ello, algunos regímenes de sanciones proceden al delisting de sancionados si estos son juzgados por sus actos frente a un tribunal internacional o nacional. Este es el caso por ejemplo en la GMA que lo tiene como un criterio de delisting.

Para algunos como el antiguo ministro de asuntos exteriores holandés, Stef Blok, estas medidas deben ser vistas como un instrumento complementario a estos mecanismos y que deben llegar donde el Derecho Internacional Penal no llega³². Se podría defender que éstas podrían servir para reactivar y dar fuerza a procedimientos judiciales estancados, dándoles mayor visibilidad en la escena internacional. Para Ana Hernández, se debe tener cuidado a la hora de usar el EUGHRSR como sustituto de la jurisdicción penal internacional, no es la razón por la cual éste régimen se creó y darle ese uso podría alejarlo de su principal cometido.³³

²⁹ Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal General del 21 de abril de 2021 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240161&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=186283>.

³⁰ El Consejo ha recurrido ante el Tribunal de Justicia lo que quiere decir que está litispendente y esta persona sigue listada mientras tanto.

³¹ Decisión (PESC) 2021/2160 y Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2151 del 6 de diciembre de 2021.

³² Closing remarks by the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, at a meeting on the EU Global Human Rights Sanction Regime <https://www.government.nl/documents/speeches/2018/11/20/blok-on-eu-global-human-rights-sanction-regime>.

³³ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), *Op. cit.* p. 19.

El delisting se torna entonces en una parte muy sensible de la aplicación y del funcionamiento de los regímenes de sanciones. Si el EUGHR SR tiene como objetivo la cesación de vulneraciones de DDHH, se puede defender que unos criterios claros de delisting deberían darse para que un régimen de sanciones tenga mayor legitimidad y eficacia. Esto podría ayudar a los actores sancionados a comprender qué situación debe producirse para que sus nombres se eliminen de estas listas.

El EUGHR SR como otros regímenes de su propia naturaleza no establece claramente cuáles son estos criterios. Esto puede augurar que los delistings en éste régimen vayan a ser poco comunes. Se volverá a ésta cuestión en la última parte de este trabajo.

h. Aplicación del régimen

La aplicación territorial y personal también es una cuestión importante a la hora de analizar un régimen de sanciones. Ésta cuestión es sobre todo importante dependiendo de las medidas restrictivas que tenga el régimen. En este caso, las medidas de restricción de acceso al territorio europeo tienen una aplicación territorial delimitada y clara, el acceso al territorio de la UE. Para las medidas restrictivas de carácter financiero, ésta aplicación tiene una extensión más importante y compleja. Se dedica un artículo específico en el Reglamento³⁴, estableciendo que toda persona física o jurídica que sea nacional de un EEMM o que efectúe un negocio o parte de su actividad en el territorio de la UE deberá abstenerse de mantener relaciones financieras con la persona física o jurídica sancionada. Se ve entonces una extensión de la aplicación jurídica del régimen que puede llegar más allá de las fronteras europeas sin que ésta tenga un carácter extraterritorial.

1.6. Personas físicas y jurídicas incluidas hasta hoy

A día de hoy y después de las dos rondas de designaciones, el 2 de marzo y del 22 de marzo de 2021, y de una revisión anual del anexo³⁵ el pasado 6 de diciembre de 2021, son 18 las personas físicas y jurídicas sancionadas por el EUGHR SR. Las medidas tomadas se han prorrogado después de la revisión anual hasta el 8 de diciembre de 2022.

De estas 18, hay 14 personas física y 4 personas jurídicas. El equilibrio geográfico ha sido un componente importante en estas designaciones ya que las designaciones corresponden a países de África, Asia y Europa. Estas designaciones

³⁴ Art. 19 Reglamento 2020/1998.

³⁵ Régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos: revisión anual del anexo <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/12/06/eu-global-human-rights-sanctions-regime-annual-review-of-annex/>.

corresponden a 6 países: Rusia, China, la República Popular Democrática de Corea, Libia, Sudán del Sur y Eritrea.³⁶

Como se verá más adelante, las designaciones de un régimen horizontal difieren, en general, de las de un régimen geográfico por la permanencia en el tiempo de la situación de vulneración. Esto quiere decir que por lo general estas situaciones no se generan por una crisis concreta ni por un suceso repentino, sino que responden a una situación de larga data y a un fenómeno regional que ha podido degradarse paulatinamente. La gran mayoría de las designaciones en este régimen comparten ésta característica. Se va a pasar más adelante a analizar los sancionados por sus países de origen y los diferentes criterios de designación que se les imputan.

a. *Rusia*

En primer lugar, los sancionados con nacionalidad rusa, que son los más numerosos en términos de designaciones en este régimen. Con 6 designaciones, el EUGHRSR ha atacado dos cuestiones principales en territorio ruso que se consideran como vulneraciones graves de DDHH.

La primera cuestión fue la que abrió la ronda de designaciones de éste régimen el 2 de marzo de 2021. Ésta se refiere a la represión llevada a cabo por cuatro funcionarios rusos contra Alexéi Navalni y las manifestaciones que se suscitaron después de su arresto.³⁷ A estos funcionarios se les imputan vulneraciones graves de DDHH como los arrestos y detenciones arbitrarias (imputado a todos) pero también la represión generalizada y sistemática de libertades de reunión, asociación y de opinión y expresión.

La segunda cuestión se refiere a la participación de varios funcionarios rusos en la represión de la población civil en la región de Chechenia. Dos funcionarios rusos se encuentran en la lista por vulneraciones graves como torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; detenciones arbitrarias; ejecuciones y homicidios extrajudiciales o arbitrarios.

Como se ha dicho anteriormente éstas designaciones no surgen como crisis de nueva aparición, sino que responden a una tendencia de larga data que va empeorando. Estos dos contextos, la represión política en Rusia y la represión contra la población de Chechenia son situaciones que poco a poco han ido de-

³⁶ En el momento que se escribe este trabajo, se espera que el Consejo de Asuntos Exteriores del 13 de diciembre de 2021 incluya en el listado del EUGHRSR a ciertos ciudadanos rusos relacionados con las actividades llevadas a cabo por el Grupo Wagner.

³⁷ La UE sanciona a cuatro personas por graves violaciones de los derechos humanos en Rusia <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/02/global-human-rights-sanctions-regime-eu-sanctions-four-people-responsible-for-serious-human-rights-violations-in-russia/>.

gradándose hasta que ha resultado insoportable para la comunidad internacional no tomar nota de ellas³⁸.

b. *China*

China con cinco designados es el segundo país de origen en la lista del Anexo 1. Éstas, se focalizan en funcionarios y en una organización que han participado en la represión de población Uigur en la región de Xingjiang. A estos se les imputan vulneraciones graves de DDHH como detenciones masivas, tratos degradantes y la violación sistémica de la libertad de conciencia y religión.

Otra vez, y analizando la situación y el contexto en el que se enmarcan estas sanciones, la población Uigur lleva varias décadas sometida a un trato específico por parte de Pekín. La intensidad de las medidas que se toman desde Pekín ha aumentado en estos últimos años y ésta es la razón por la que finalmente se acaban incluyendo estas designaciones en la lista.

c. *Resto de países*

Los cuatro países restantes concentran poco menos de la mitad de las designaciones de la lista. En primer lugar, tres nacionales norcoreanos que son a los que más vulneraciones de DDHH se les imputan. Se les imputan hasta 5 criterios de designación: tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; ejecuciones u homicidios extrajudiciales sumarios u arbitrarios; desapariciones forzosas; detenciones arbitrarias y de forma generalizada los trabajos forzados y la violencia sexual contra las mujeres. En segundo lugar, un nacional libio y una organización, la milicia Kaniyat, que han provocado grandes violaciones de DDHH en la zona de Tarhuna (Libia). A estos se les imputan los actos de ejecuciones sumarias y de desapariciones forzosas.

Sudán del Sur y Eritrea son los dos últimos países que completan la lista. Sudán del Sur contribuye a la lista con la designación de Gabriel Lokujo, general de división de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur. A éste se le imputan violaciones tales como ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios. Por último, la inclusión de la Oficina de Seguridad nacional del Gobierno de Eritrea a la que se acusa de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzosas de personas y torturas cometidas por sus agentes.

Como se ha mencionado anteriormente, se va a incluir próximamente a ciertos ciudadanos y entidades rusas relacionados con las actividades del grupo

³⁸ La UE impone nuevas sanciones por violaciones graves de los derechos humanos en el mundo <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>.

Wagner. Este nuevo listado se aprobaría en el Consejo de Asuntos Exteriores del lunes 13 de diciembre de 2021. La naturaleza de la actividad de este grupo concuerda bien con los criterios de designación y con el espíritu por el que se creó el EUGHRSR: vulneraciones graves de DDHH, un actor no estatal o que tiene un vínculo con el Estado poco claro, y un claro elemento transnacional por llevar a cabo actividades en diferentes países.

A fecha de hoy³⁹, se comenta también la posibilidad de que se incluyan nacionales etíopes en la lista por las graves vulneraciones que se han producido en los enfrentamientos entre el gobierno central y los independentistas de Tigray de los últimos meses.

d. *Valoración y equilibrio geográfico*

Se ve cómo a través de ésta lista de designaciones, el EUGHRSR quiere responder a las vulneraciones de DDHH más insoportables. Con las primeras rondas de designaciones ya se ha podido observar la voluntad de los EEMM en mantener un cierto equilibrio geográfico de las designaciones y no dirigir ésta herramienta hacia ningún país en particular. A pesar de ello, China y Rusia concentran más de la mitad de las designaciones, quizás signo de que la UE no va a permitir comportamientos de este tipo ni siquiera de socios estratégicos importantes.

Una de las críticas que se puede hacer hasta ahora es que no se haya incluido ningún nacional de un país latinoamericano a pesar de la falta de respeto de DDHH en estos países. n.acionales de países como Venezuela o n.icaragua se encuentra ya designados en otras listas de similar naturaleza⁴⁰. La razón principal parece ser que para ello la UE ha optado por regímenes geográficos para luchar contra las vulneraciones de DDHH en la región.

Por último, se debe recordar que éste régimen va a cumplir su primer aniversario próximamente y que las designaciones que se han hecho hasta ahora pueden no ser representativas de lo que se hará en el futuro. Existen múltiples desafíos a la correcta implementación de un régimen de sanciones tanto en el trazado del patrón de las personas sancionadas, el ritmo de trabajo de los grupos de trabajo del Consejo, la voluntad de los países en sancionar a un nacional u otro... Todo ello conlleva un periodo de adaptación que quizás todavía esté en marcha.

³⁹ 8 de diciembre de 2021.

⁴⁰ Venezuela: se incluye a diecinueve cargos públicos en la lista de sanciones de la UE <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/02/22/venezuela-19-officials-added-to-the-eu-sanctions-list/> y n.icaragua: la UE impone sanciones a ocho personas más <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/08/02/nicaragua-eu-imposes-sanctions-on-eight-more-individuals/>.

II

ANÁLISIS COMPARADO

Como se ha podido observar, el EUGHRSR se muestra como un régimen completo y ambicioso a la hora de responder a las vulneraciones de DDHH. A pesar de ser un gran hito en el régimen de sanciones a nivel europeo, la UE no es el primer actor en proponer un régimen de sanciones temático en materia de DDHH. Como se ha podido ver en la introducción, existen desde hace años otros regímenes horizontales de DDHH en países como EEUU, Canadá y más recientemente el del Reino Unido. Estos tres países son sobre los que se va a asentar el análisis comparativo que se presentará a continuación. Se verá cómo cada uno de estos regímenes buscan a su manera luchar contra las vulneraciones de DDHH. Estas diferencias son relevantes a la hora de analizar su eficacia, pero también la capacidad que van a tener estos actores en coordinarse entre sí para establecer listados.

El análisis comparativo no puede detenerse ahí, existe un número de regímenes país e horizontales dentro del sistema de sanciones de la UE que van a tener que coexistir con el nuevo régimen creado. ¿Cómo se van a relacionar estos regímenes entre ellos? Se debe entender las diferencias entre cada vía, para clarificar el uso que la UE va a hacer del régimen geográfico o a del temático. También se deben mencionar los regímenes horizontales ya existentes y algunos comentarios sobre su implementación. Entender mejor la práctica de estos regímenes existentes podría esclarecer la práctica futura del EUGHRSR.

2.1. Análisis comparado con otros regímenes DDHH

El primer régimen horizontal a mencionar sería el Global Magnitsky Act (GMA) de 2016⁴¹. Éste régimen nace de la voluntad del legislador estadounidense.

⁴¹ Global Magnitsky Human Rights Accountability Act https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text?utm_source=rss&utm_medium=rss.

se de luchar contra las vulneraciones de DDHH que ocurren alrededor del mundo. La GMA ha inspirado todos los regímenes horizontales posteriores. La GMA nace de la Magnitsky Act de 2012 que se creó para responder al fallecimiento de Sergei Magnitsky. Este experto contable descubrió un montaje de corrupción a gran escala, más tarde fue encerrado en prisión y falleció tiempo después debido a las pésimas condiciones carcelarias. El revuelo internacional por la muerte de Magnitsky, acompañado de una campaña mediática bien instrumentada por Bill Browder⁴², sirvió para que un grupo de legisladores estadounidenses promulgaran la ley que más tarde inspiraría la GMA y que sentaría un nuevo precedente en el mundo de las sanciones.

La GMA estuvo en preparación durante el segundo mandato de Barack Obama y terminó aprobándose bajo la administración de Donald Trump. Como se verá más adelante, es el régimen de DDHH que cuenta con más designaciones y su el texto tiene grandes diferencias con el EUGHRSR.

La aplicación de la GMA se hace a través de varias bases jurídicas estadounidenses. La más importante es la Orden Ejecutiva 13818⁴³ que contiene las disposiciones que aplican la GMA. Canadá fue el segundo país en adoptar un régimen de esta naturaleza después de Estados Unidos⁴⁴. La ley canadiense tiene pocas diferencias con la GMA y su propio título contiene también entre paréntesis la referencia a Sergei Magnitsky. Se muestra aquí una cierta simbiosis entre los objetivos de política exterior estadounidense y canadiense. A pesar de ello, la Magnitsky canadiense ha efectuado un número mucho menos importante de designaciones comparado a la estadounidense. El Reino Unido tiene también un régimen propio de sanciones en materia de DDHH⁴⁵. Éste es el más reciente de los que se van a mencionar y es el régimen de sanciones aprobado más detallado de todos los que se van a comparar aquí.

Para comparar los diferentes regímenes de manera clara se procederá a comentar una serie de tablas⁴⁶ con los principales elementos constitutivos de un régimen de sanciones en materia de DDHH.

⁴² Bill Browder era su antiguo jefe, trabajando Magnitsky para él en el hedge fund «Hermitage Capital» William Browder: The man behind the Magnitsky List <https://www.bbc.com/news/magazine-25190975>.

⁴³ Executive Order 13818 <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923>.

⁴⁴ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), SC 2017, c 21 <https://www.canlii.org/en/ca/laws/astat/sc-2017-c-21/latest/sc-2017-c-21.html>.

⁴⁵ The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020 <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2020/680/contents/made>.

⁴⁶ Serie de tablas de elaboración propia tomando como referencia tablas de un Briefing del EPRS, Global human rights sanctions Mapping Magnitsky laws: The US, Canadian, UK and EU approach, Briefing European Parliamentary Research Service (EPRS), noviembre 2021.

a. *Textos, criterios de designación, autoría y pruebas*

	EEUU	Canadá	RU	UE
Nombre	Global Magnitsky Act	Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)	Global Human Rights Sanctions Regulation	European Union Global Human Rights Sanction Regime
Textos legales que lo aplican	Executive Order 13818	La propia ley	Sanctions and Anti-Money Laundering Act	Decisión 2020/1999 y Reglamento 2020/1998
Tipo de violación de DDHH	<u>GMA</u> : Graves violaciones de DDHH internacionalmente reconocidos <u>EO 13818</u> : Abusos serios de DDHH	Ejecuciones extrajudiciales, tortura u otras violaciones de DDHH internacionalmente reconocidos	Violaciones del derecho a la vida, tortura o tratos o penas crueles, degradantes o inhumanas, esclavitud, trabajos forzados u obligados	1) Graves violaciones de DDHH, genocidio, tortura, esclavitud, asesinatos extrajudiciales, arrestos arbitrarios... 2) Si generalizadas y sistemáticas, otras violaciones de menor gravedad (tráfico de personas, abusos de libertades como libertad de asociación, reunión, opinión, expresión, religión...)
Corrupción	<u>GMA</u> : Corrupción significativa <u>EO 13818</u> : Corrupción	Corrupción significativa	No la incluye como criterio, tramitó una ley separada de sanciones para corrupción en abril de 2021	No la incluye como criterio
Víctimas que se defienden	Defensores de DDHH y "whistleblowers"	Defensores de DDHH y "whistleblowers"	No lo especifica	No lo especifica
Autor que se sanciona y grados de autoría	<u>GMA</u> : Responsable o cómplice de violaciones de DDHH o corrupción; facilitador de corrupción <u>EO 13818</u> : Responsable o cómplice de violaciones de DDHH, líder u oficial en una organización relacionada con los abusos, facilitador de corrupción o abusos de DDHH	Responsable o cómplice de violaciones de DDHH o corrupción; facilitador de corrupción	Responsable de, relacionado con, facilitador de abusos; Asociado o perteneciente a una organización relacionada con abusos	Responsable de, facilitador; asociado a responsable o persona facilitadora
Pruebas	Pruebas creíbles	Que el gobierno tenga la certeza que	Bases razonables de sospecha	No especificado

Tabla 1. Comparativa entre regímenes. Elaboración propia basada en el informe del EPRS⁴⁷.

En cuanto a los nombres de los regímenes, se puede observar una primera voluntad de parte de los estadounidenses y de los canadienses de homenajear la figura de Sergei Magnitsky y de mandar un mensaje a Rusia. El título de la ley canadiense es aún más explícito estableciendo la clara finalidad de la ley en la protección de las personas «víctimas de oficiales corruptos».

La cuestión jurídica de la aplicación de estos regímenes es compleja y responde a las propias idiosincrasias legales de los actores analizados. Se han expuesto

⁴⁷ Op. cit. n. 46 p. 36.

los principales instrumentos que las aplican, pero la cuestión puede llegar a ser mucho más compleja. La GMA, por ejemplo, tiene varios fundamentos jurídicos a parte de la Orden Ejecutiva 13818 sobre los que se sustenta para tomar medidas de carácter financiero, pero también medidas de restricción de movilidad.

Los criterios de designación es uno de los puntos donde se pueden encontrar las mayores divergencias entre los regímenes. En primer lugar, no se tienen en cuenta la corrupción como criterio de designación ni por parte de la UE ni por parte del Reino Unido. El Reino Unido ha previsto un régimen de sanciones propio en materia de corrupción que queda separado del de DDHH. La UE no ha previsto la creación de un régimen de corrupción parecido por el momento. Ateniéndose a los textos originales y no a los de aplicación, el término de corrupción presentado en la GMA y en la Magnitsky canadiense sería el de «corrupción significativa» lo que dejaría al margen la mayoría de actos de corrupción a pequeña escala. La inclusión o no de este criterio responde a elecciones por parte del legislador/negociador. Por una parte, se puede interpretar que la corrupción tiene una relación directa con el respeto de los DDHH y el no incluirla sería negativo para el propio régimen. Por otra parte, se puede ver el término de corrupción como un criterio de designación gris y difícil de demostrar, además de abrir la puerta a un número de designaciones demasiado importantes y que podrían terminar por confundir el objetivo inicial del régimen. Puede resultar más prudente y eficaz atacar únicamente el resultado, las vulneraciones de DDHH, y no tanto todas las cuestiones que las provocan⁴⁸.

Los criterios de designación relativos a las vulneraciones de DDHH muestran claras diferencias entre textos a la hora de exponer de manera precisa cuáles serían éstas vulneraciones. La GMA es la menos precisa a éste respecto exponiendo únicamente con la tortura y los asesinatos extrajudiciales, las «graves vulneraciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos»⁴⁹. El EUGHRSA es el más preciso a éste respecto exponiendo una tipología variada de vulneraciones de DDHH que ya se han analizado en este trabajo con anterioridad. Los diferentes grados de detalle pueden responder a la voluntad del legislador/negociador en no constreñir el marco de designación en el caso en el que la alusión sea más genérica. En caso de una lista más detallada se puede interpretar una voluntad de luchar contra determinadas vulneraciones especialmente insoportables o simplemente enunciar ejemplos de vulneraciones de DDHH que buscan ser combatidas. En cuanto a los tipos de personas sancionadas, no existen diferencias entre estos regímenes y se persiguen tanto los responsables, como sus asociados y los facilitadores o los que ayudan.

⁴⁸ Entre los que se encontrarían la corrupción.

⁴⁹ Sección 3 (a) 1. de la Global Magnitsky Human Rights Accountability Act.

Por último, en cuanto a las pruebas, existe también aquí una diferencia importante entre instrumentos. El régimen canadiense es el que menor grado de prueba necesita, con la mera voluntad del gobierno se pueden designar individuos.

b. *Transparencia, medidas, listings y monitoreo*

	EEUU	Canadá	RU	UE
Transparencia	Informes al Congreso en los que se incluye los motivos de las designaciones y las listas. (Se puede clasificar parte de la información)	No especificado	Se da una exposición de motivos a las personas designadas. Se puede clasificar información en la exposición de motivos.	Los motivos de la designación se encuentran en el anexo de la Decisión del Consejo
Medidas	Se toman medidas de restricción de movilidad y medidas financieras de bloqueo de capitales, pero también la imposibilidad de efectuar transferencias financieras.			
Listings	Según las medidas que se vayan a tomar éstas requieren un procedimiento u otro. Proposición de designación por el Presidente o por delegación el Secretario del Tesoro o el Secretario de Estado.	El Gobierno designa a las personas físicas o jurídicas que considere.	El Gobierno designa a las personas físicas o jurídicas que considere.	El Consejo de Asuntos Exteriores deberá aprobar por unanimidad una modificación de la lista incluida en el anexo de la Decisión del Consejo. Se puede proponer ésta modificación por el Alto Representante o por un Estado Miembro.
Delisting	El Presidente puede decidir un delisting por razones de interés de seguridad nacional, en caso de que no se hayan cometido tales delitos, la persona ya ha sido juzgada adecuadamente o ha pagado una consecuencia apropiada y ha prometido no cometer acciones similares en el futuro.	La persona designada puede pedir al Ministro de Asuntos Exteriores su delisting. El ministro decidirá si hay razones de peso suficiente para recomendar su delisting.	La persona designada puede pedir su delisting. El Ministro de Asuntos Exteriores puede hacer un delisting en cualquier momento si considera que las condiciones de designación ya no se dan.	El Consejo revisa las designaciones a petición de la persona designada, o si se presentan nuevas pruebas.
Monitoreo	Se presenta un informe anual al Congreso sobre designaciones.	En los 5 años de su entrada en vigor, un comité parlamentario efectuará una revisión completa de la ley y de su implementación.	Cada 3 años	Se revisan designaciones cada 12 meses y el marco general de sanciones se revisa 3 años después de su entrada en vigor.

Tabla 2. Comparativa entre regímenes. Elaboración propia basada en el informe del EPRS⁵⁰.

En cuanto a la transparencia de estos regímenes, el EUGHR SR es el que más información aporta sobre la motivación de un listado⁵¹. La Magnitsky canadiense

⁵⁰ *Op. cit. n. 46 p. 36.*

⁵¹ Todo acto de la UE ha de estar motivado y el afectado tiene que conocer suficientemente las razones de su adopción. Si no es el caso, el acto está viciado y puede ser anulado.

solo publica los nombres de las personas físicas o jurídicas sancionadas sin especificar la razón ni dar más detalles sobre los sancionados.

De la misma manera que en la implementación de estos regímenes, la naturaleza distinta de estos actores y sus sistemas políticos hace muy distinto el procedimiento de listado. El EUGHRSR se desmarca aquí de los demás regímenes por la necesidad de unanimidad de todos los EEMM. En el caso de la GMA, las designaciones son efectuadas por el Presidente, pero éste suele delegar ésta labor en órganos o personalidades de menor rango. Para las medidas de carácter financiero la «Office of Foreign Assets Control» (OFAC) que depende del Secretario del Tesoro es la que se encarga de las designaciones. Para las medidas de restricción de movilidad se necesitará de una decisión del Departamento de Estado.

Las medidas que se conciben en estos regímenes son parecidas en los tres, tanto medidas de restricción de acceso al territorio como medidas de carácter financiero de bloqueo de capitales y de prohibición de participar en transacciones o de puesta a disposición de fondos.

El delisting es también un punto de divergencia importante entre regímenes. Salvo en el caso estadounidense, los otros tres regímenes conciben la posibilidad de que una persona listada pida su delisting ante el órgano pertinente en cada caso y que éste lo considere. Se puede ver ésta posibilidad como una vía de recurso que permite dotar de mayores garantías al proceso de designación. En cuanto a la revisión de las designaciones en caso de que ya no persista el motivo que llevó a la designación, la GMA es la única que expone claramente criterios de delisting. Uno de ellos es el de haber sido juzgado adecuadamente lo que permite deducir una voluntad del legislador estadounidense por crear un régimen que acompañe el Derecho Internacional Penal. Todos los regímenes permiten el delisting en caso que la autoridad que haya aprobado la designación decida su supresión de la lista, en el caso de la GMA se añade a este precepto el concepto de interés de seguridad nacional.

Por último, en cuanto a la revisión de las designaciones y del propio régimen de sanciones. n.o se prevé tal revisión en el caso de la GMA, aunque la Orden Ejecutiva que la implementa necesita de su renovación cada año. Todos los demás contienen estipulaciones sobre plazos de revisión del régimen, a través de los parlamentos o de las propias autoridades.

c. Rol de los parlamentos y de la sociedad civil

	EEUU	Canadá	RU	UE
Rol de los parlamentos	El Presidente debe considerar las propuestas de designaciones que provengan de Comités del Congreso y del Senado	El Primer Ministro debe considerar las propuestas de designaciones que provengan comités parlamentarios relevantes	Los comités del Parlamento llevan a cabo informes independientes para determinar si las sanciones se dirigen a las personas correctas.	El Parlamento Europeo debate el informe anual de DDHH y democracia que incluye información sobre sanciones
Rol de Sociedad Civil	El Presidente deberá considerar toda información que provenga de ONGs.	No estipulado	Se abren canales de comunicación como una dirección de correo electrónico en la que se pueden transmitir informaciones relevantes por individuos u ONGs	Se abren canales de comunicación a través el SEAE para que individuos u ONGs puedan transmitir información relevante.

Tabla 3. Comparativa entre regímenes. Elaboración propia basada en el informe del EPRS⁵².

El rol que juegan otros actores también es relevante para el funcionamiento de estos regímenes. Curiosamente, no se ha reservado ningún espacio para los europarlamentarios en la posibilidad de recomendar sanciones, elemento que si se encuentra en la GMA y en su versión canadiense. La GMA y la Magnitsky canadiense permiten a los comités parlamentarios relevantes recomendar la inclusión de personas físicas o jurídicas en el listado. Estas recomendaciones son dirigidas al Presidente y al Primer Ministro respectivamente. Ejemplo de ello fue la petición que se efectuó por varios senadores estadounidenses después del asesinato de Jamal Kashoggi y terminó en la designación de varios ciudadanos saudís⁵³. El régimen de sanciones británico le da un rol original al parlamento, el efectuar comisiones independientes que determinen la relevancia de las designaciones efectuadas. La UE no da, al menos en el papel, un rol importante al Parlamento Europeo. La única revisión del EUGHRSR se hace con la discusión del informe anual de DDHH y democracia en el que se analiza el funcionamiento de éste régimen. Se debe no obstante matizar el rol menos preponderante que puede tener el Parlamento Europeo⁵⁴. Es habitual que el Parlamento Europeo se pronuncie a través de resoluciones sobre asuntos muy diversos y los DDHH no son una excepción. La subcomisión de DDHH del Parlamento Europeo (DROI) trabaja para la lucha por el respeto de los DDHH e impulsa resoluciones a este respecto. Se pueden dar los ejemplos de las resoluciones contra la situación en

⁵² *Op. cit. n. 46 p. 36.*

⁵³ An Explainer: Senate's Letter on Khashoggi and the Global Magnitsky Act <https://www.justsecurity.org/61030/explainer-senates-letter-khashoggi-global-magnitsky-act/>.

⁵⁴ En materia de PESC el Parlamento Europeo tiene una serie de competencia establecidas en el título V del TUE.

Rusia y sobre n.avalny⁵⁵ de septiembre de 2021 y contra la situación de la minoría Uigur en Xinjiang de diciembre de 2021⁵⁶. Todas estas resoluciones pudieron impulsar el debate público y tener un efecto sobre el Alto Representante y los EEMM en la determinación de nuevos listados. Tal parece la importancia de los miembros de esa subcomisión que varios de ellos fueron víctimas de las contramedidas chinas frente a la inclusión de varios oficiales chinos en la modificación del listado del 22 de marzo. Contramedidas a las que los propios parlamentarios respondieron⁵⁷.

no solo los parlamentos, la sociedad civil es otro elemento más dentro del buen funcionamiento del engranaje del sistema de sanciones. Todos los regímenes de sanciones en materia de DDHH funcionan mejor si se benefician de un rol activo de la sociedad civil. Ésta puede aparecer bajo diferentes formas. Las On.Gs pueden, por ejemplo, ser origen de pruebas que fundamenten la inclusión de una persona en un listado. El Tribunal de Justicia de la UE ha pasado ya a aceptar los informes de On.Gs como prueba suficiente para la motivación de un listado⁵⁸. Todos los regímenes contienen explícita o implícitamente una participación activa y viva de la sociedad civil.⁵⁹

d. *Práctica de listados*

	EEUU	Canadá	RU	UE
Número de sancionados	337	70	78	18
Países de origen	40	5	18	6

Tabla 4. Comparativa entre regímenes. Elaboración propia basada en el informe del EPRS⁶⁰.

Es también importante analizar la práctica de estos regímenes en cuanto a número absoluto de designaciones y del equilibrio geográfico que éstos han practicado.

⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la situación en Rusia, en particular la intoxicación de Alexéi n.avalny (2020/2777(RSP)).

⁵⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre el trabajo forzoso y la situación de los uigures en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang (2020/2913(RSP)).

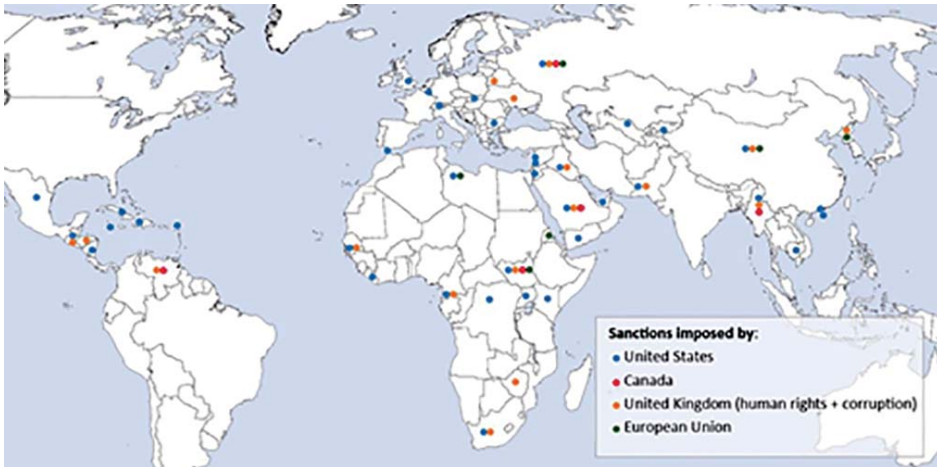
⁵⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre las contrasanciones chinas a entidades de la Unión, diputados al Parlamento Europeo y parlamentarios nacionales (2021/2644(RSP)).

⁵⁸ HERn.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), *Op.cit.* p. 19.

⁵⁹ De momento no hay previsto ningún mecanismo formal para articular posibles propuestas de la sociedad civil. Podría ser que, en una futura enmienda, se plantee una forma de colaboración más formalizada que sería una novedad en el proceso de toma de decisiones de la PESC.

⁶⁰ *Op. cit.* n. 46 p. 36.

Como se puede observar, la GMA es la que más designaciones ha hecho hasta la fecha, alrededor de 337, más que todos los demás regímenes juntos. También es la que más diversidad geográfica tiene, lo que muestra el uso recurrente que se le ha dado por parte de las autoridades estadounidenses. Las designaciones canadienses son menos importantes en número que las británicas y eso pese a que se creó antes. Las designaciones canadienses son también mucho menos diversas geográficamente teniendo menos equilibrio geográfico que el EUGHR-SR a pesar de tener más de 50 designados más. Del régimen de Reino Unido se puede decir que ha estado muy activo desde su creación y que se ve una voluntad de mantener un cierto equilibrio geográfico. Por último, el EUGHR-SR, es el régimen más reciente y el que menos designaciones tiene. Se puede ver también la voluntad de la UE de mantener un cierto equilibrio geográfico.



Sancionados por país de origen regímenes de sanciones de DDHH - Comparativa entre regímenes. Fuente: EPRS⁶¹.

Que la GMA tenga más designaciones que los demás puede responder a dos razones. La primera, es que es el régimen más antiguo de los cuatro lo que le ha permitido tener una práctica más importante y mayor rodaje. La segunda, es que los Estados Unidos han tenido tradicionalmente una práctica de regímenes horizontales mucho más importante que los demás actores, lo que hace que su uso de los regímenes geográficos sea menos significativo.

⁶¹ *Op. cit. n. 46 p. 36.*

e. *Uso de regímenes horizontales y geográficos*

	EEUU	Canadá	Reino Unido	UE
<i>Bielorrusia</i>	Geográfico	Geográfico	Horizontal y Geográfico	Geográfico
<i>China</i>	Horizontal	Geográfico	Horizontal	Horizontal
<i>Myanmar</i>	Horizontal y Geográfico	Horizontal y Geográfico	Horizontal y Geográfico	Geográfico
<i>Rusia</i>	Horizontal y Geográfico (2012 Magnitsky Act)	Horizontal y Geográfico	Horizontal	Horizontal
<i>Arabia Saudita</i>	Horizontal	Horizontal	Horizontal	Sin sanciones

Tabla 5. Comparativa entre regímenes. Elaboración propia basada en el informe del EPRS⁶²

Por último en este apartado, se debe analizar cómo los diferentes actores mencionados más arriba han hecho uso de sus regímenes horizontales. Se observan en la tabla más arriba la elección de un régimen geográfico u horizontal frente a las situaciones de vulneraciones de DDHH más graves de los últimos años.

En primer lugar, se observa un uso preponderante del régimen horizontal por parte del Reino Unido, acompañado en ocasiones de regímenes geográficos específicos. En todas estas situaciones, el Reino Unido ha usado el régimen horizontal. Se puede ver también un uso casi exclusivo de la GMA por parte de EEUU que tiene como única salvedad la situación en Myanmar⁶³. Todo ello refuerza la idea de que EEUU es un usuario recurrente de regímenes horizontales en materias muy diversas.

El EUGHR SR es usado por la UE de manera exclusiva en sus relaciones con China lo que puede mostrar su voluntad de usar este instrumento sin renunciar a aspirar a mantener los canales de comunicación abiertos para unas relaciones bilaterales normales. Como se verá más adelante el EUGHR SR puede ser visto como una buena alternativa para no embarrar las relaciones diplomáticas entre países. La preponderancia del uso de regímenes geográficos que abordan también violaciones de DDHH responde también al hecho de que todos ellos ya existían antes de crearse el nuevo régimen. Para finalizar, Canadá es el actor que más usa los regímenes geográficos y solo usa el régimen horizontal de manera exclusiva con Arabia Saudita. Canadá ha

⁶² *Op. cit. n. 46 p. 36.*

⁶³ n.o se cuenta la ley Magnitsky de 2012 por ser ésta el germen de los regímenes horizontales de DDHH.

podido ver un mayor potencial a combinar su régimen horizontal con regímenes geográficos para responder a las más atroces vulneraciones de DDHH.

f. *Otros regímenes*

Países UE

Algunos países de la Unión tenían provisiones parecidas en su legislación nacional a la Magnitsky Act de 2012. Estonia y Lituania en 2017 y Letonia en 2018⁶⁴ promulgaron sus leyes Magnitsky que imponían la prohibición de entrada a un número importante de ciudadanos rusos. Durante estos años hubo también por parte de varios EEMM un activismo importante a favor de una Global Magnitsky europea. A la cabeza de estos estados se situaba Países Bajos, que acompañaba de estados como Suecia buscaban la creación del régimen temático. En todo este proceso ha tenido un papel relevante el hombre de negocios, Bill Browder, antiguo jefe de Sergei Magnitsky y que ha sido el gran impulsor de este tipo de regímenes a nivel global. Se debe subrayar, a su vez, el protagonismo del antiguo ministro de asuntos exteriores holandés, Stef Blok, que a través de sus múltiples alocuciones e impulsos en la UE y en su país ha sido pieza fundamental del impulso de éste régimen.

Australia y Japón

Australia y Japón son dos países en los que se prevé la aparición de un régimen de sanciones parecido al GMA. La llegada de una ley de éste tipo en Japón todavía deberá esperar puesto que el gobierno de Fumio Kishida ha anunciado que no lo ve conveniente⁶⁵. Desde la llegada de la GMA, ha existido un apoyo importante de miembros del parlamento a este tipo de herramientas y si la presión sobre el gobierno crece en el futuro se podría considerar esta opción.

Australia parece ser el país más avanzado a éste respecto puesto que su régimen de sanciones acaba de ser aprobado por el parlamento⁶⁶. La ley de sanciones que propone Australia se asemejaría criterios de designación de la GMA puesto que incluiría las vulneraciones de DDHH y la corrupción como criterios de designación, pero también se incluirían criterios como los responsables de ataques cibernéticos.

⁶⁴ Latvia Becomes Final Baltic State to Pass Magnitsky Law. <https://www.occrp.org/en/daily/7621-latvia-becomes-final-baltic-state-to-pass-magnitsky-law>.

⁶⁵ The Manichi - Japan to hold off Magnitsky Act sanctions on human rights offenders n.ovember 16, 2021 <https://mainichi.jp/english/articles/20211116/p2g/00m/0na/054000c>.

⁶⁶ Wall Street Journal - Australia Adopts Magnitsky Sanctions Rules December 2, 2021 <https://www.wsj.com/articles/australia-adopts-magnitsky-sanctions-rules-11638436638>.

2.2. Análisis comparado con regímenes geográficos UE

Según la profesora Portela, existen a día de hoy unos 40 regímenes de sanciones en la UE, de los cuáles el 90 % son regímenes geográficos⁶⁷. La tendencia ha podido cambiar en los últimos años (en las que han proliferado los regímenes temáticos u horizontales) pero la preeminencia del régimen geográfico sigue visible. Los regímenes geográficos tienen una serie de ventajas comparado al temático como, por ejemplo, un marco jurídico mejor adaptado a la situación en terreno. Esto permitiría unas medidas restrictivas mejor adaptadas a la situación del país y que se levantase éstas con mayor facilidad. Los regímenes geográficos suelen corresponder a respuestas frente a situaciones de crisis y éstas suelen en su gran mayoría también contener componentes relativos a los DDHH. Es por ello que una parte importante de los regímenes geográficos hasta hoy, han tenido criterios de designación incluían vulneraciones de DDHH.

El régimen horizontal frente al geográfico tiene ciertas ventajas: flexibilidad, rapidez, lucha más eficaz contra elementos transnacionales y el hecho de sancionar más fácilmente a personas físicas o jurídicas no estatales. Estas ventajas van a hacer del régimen horizontal una herramienta muy útil en política exterior y en la defensa de los DDHH. En el caso del EUGHRSR, éste va a permitir a la UE responder a ciertas cuestiones que antes no podía afrontar.

Todo ello hace que no se puede comprender estos dos tipos de regímenes como fórmulas antagónicas sino como fórmulas ambas necesarias y complementarias.

2.3. Análisis comparado con regímenes horizontales UE

Existen actualmente en la UE cuatro regímenes horizontales. Para facilitar el análisis entre ellos se prescindirá de presentar el régimen horizontal de terrorismo que por tener su origen en n.aciones Unidas es diferente a los demás.

El resto de regímenes son los de: lucha contra la proliferación y el uso de armas químicas, contra los ciberataques y en materia de DDHH⁶⁸.

Una característica que éstos regímenes comparten es que se enmarcan en una tendencia del creciente uso de regímenes horizontales por parte de la UE. Como se ha dicho más arriba, los regímenes horizontales son regímenes de sanciones cada vez más usados. Se muestran como instrumentos flexibles y adaptables a múltiples situaciones y permiten la lucha recurrente y constante en defensa de un tema o de una cuestión. La relevancia o no de estos regímenes viene sobre todo dada por la naturaleza de la materia en la que estos se embarcan y cómo

⁶⁷ PORTELA, C, *Op. cit.* p. 15.

⁶⁸ *Op. cit.* n. 1 p. 14.

ésta materia ésta expandida geográficamente. También puede ser argumento legitimador el que existan actores no estatales muy activos en estas materias. Todas estas cuestiones son grandes similitudes que comparten estos regímenes. En cuanto a las medidas que éstos aplican, los tres regímenes aplican el mismo tipo de medidas. Tanto la restricción de entrada como el bloqueo de activos son medidas aplicadas.

Por último, en cuanto al número de designaciones que estos regímenes han hecho, el EUGHR SR es el que más designaciones ha efectuado con 18 seguido del régimen de lucha contra la proliferación y uso de armas químicas con 17, y por último el régimen de ciberataques con 12. Que el EUGHR SR sea el que más designaciones tiene, siendo el más joven, es interesante y puede responder al hecho de que la naturaleza de la materia atacada se encuentra más expandida que el resto alrededor del mundo. Es mucho más fácil encontrar una vulneración de DDHH que un uso de armas químicas o que un ciberataque de envergadura. Este dato también podría denotar de la relevancia que el Alto Representante y los EEMM quieren dar a este régimen y quizás de un uso mucho más activo que los demás en el futuro.

En suma, los tres regímenes analizados responden a una tendencia reciente de mayor horizontalidad del sistema de sanciones de la UE. Esta tendencia permitirá a la UE tener un mayor número de herramientas a su disposición para hacer valer su peso en el mundo.

III

OPORTUNIDADES, FRENOS Y REFLEXIONES FINALES

3.1. Oportunidades

a. *Reforzar la imagen de la UE como defensor de DDHH*

La realización del EUGHRSR responde a una voluntad anunciada por la UE de erigirse como uno de los principales promotores y defensores de los DDHH en el mundo. El pasado 17 de noviembre del 2020, el Consejo adoptaba el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024⁶⁹. Este plan establece las directrices que van a articular la acción de la UE en éste ámbito y las acciones que la UE quiere impulsar. Entre éstas iniciativas está el régimen analizado en este trabajo.

Que la UE se presente como defensor de los DDHH refuerza la imagen del bloque como adalid de democracia y de los valores defendidos desde el final de la segunda guerra mundial. Tanto a nivel interno como a nivel externo, la defensa de estos valores refuerza el proyecto europeo. A nivel interno, la sociedad civil ve respondidas sus reivindicaciones y la legitimidad de la UE va en aumento. A nivel externo, la UE se muestra como un actor previsible y respetado.

b. *Flexibilidad del nuevo régimen*

La flexibilidad es una de los grandes argumentos esgrimidos para la creación de este nuevo régimen. A la hora de luchar contra las vulneraciones más graves de DDHH, es importante contar con herramientas que puedan responder a diversas situaciones. Contar con un instrumento como el EUGHRSR permite el no tener que crear un régimen geográfico cada vez que sucede una nueva situación

⁶⁹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 JOIn./2020/5 final.

de vulneración. Permite entonces atacar rápidamente este tipo de situaciones. Al componente temporal se añade el hecho de que el EUGHRSR contempla un número muy diverso de situaciones. Esto permite que los listados puedan incluir designaciones con actividades muy diversas y que se ataque las actividades de vulneración de DDHH desde ángulos muy distintos. Por ejemplo, se añaden en la lista miembros de la administración rusa encargados de detener a Alexei Navalny y a los manifestantes que apoyaron su causa, pero también se incluye la milicia libia Kaniyat que ha participado en ejecuciones arbitrarias. En suma, desde este marco extenso y generoso se defienden los DDHH y todo tipo de vulneraciones.

c. *La ventaja de individualizar*

Como ya se ha visto detalladamente en otras partes de este trabajo, existen una serie de ventajas de las medidas quirúrgicas que se enmarcan dentro de lo que se denomina como medidas específicas o «targeted measures». Si anteriormente cuando existían situaciones de vulneración graves, un gobierno tomaba medidas efectuando embargos o rompiendo todo tipo de relaciones con el país, hoy, se actúa con mayor precisión y las medidas se orientan contra los responsables de esta situación, evitando daños indiscriminados que otras medidas más generales podían causar. El objetivo de estas medidas más individualizadas es, por lo tanto, el de reducir al máximo el impacto negativo que estas medidas puedan tener sobre la población⁷⁰. Las medidas que se toman en el EUGHRSR se muestran como el máximo exponente de esta tendencia de individualización que dirigen una medida de presión sobre el responsable y no a la población víctima.⁷¹ El EUGHRSR sanciona solo mediante medidas que afectan al responsable y que en teoría no deberían afectar a la población.

no solo en la protección de las poblaciones, también el coste diplomático de las medidas restrictivas se ve reducido a través de medidas más quirúrgicas. Volviendo al ejemplo del listado de ciertos ciudadanos chinos, se puede pensar que esto hubiera sido impensable si no hubieran sido medidas individualizadas. El coste diplomático y económico de tomar medidas globales o «comprehensive» frente a China hubiera sido inasumible para la UE. A través de estas medidas, la UE puede seguir defendiendo sus valores sin perder una interlocución con socios tan importantes como China o Rusia.

⁷⁰ Las denominadas como «unintended consequences» que, además, también pueden afectar a los propios ciudadanos del país que toma medidas restrictivas, y, especialmente, operadores económicos.

⁷¹ PORTELA, C. (2021), Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured?, Charlotte Beaulion (ed) Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 441-457.

Por último, y en relación con el último punto, la individualización tiene también una última ventaja en cuanto a la propia idiosincrasia de Bruselas. El hecho de que las situaciones que se van a afrontar por parte del EUGHRSSR son situaciones muy concretas y con individuos bien identificados, existe un riesgo menor de bloqueo por parte de un Estado miembro en la votación del Consejo de Asuntos Exteriores. Esto hace que la individualización sea un elemento que puede desatascar la toma de medidas en la PESC.

d. *Cooperación con países likeminded*

Antes de pasar a comentar la importancia de la coordinación y de la cooperación en materia de sanciones, se deben diferenciar los conceptos de cooperación y alineamiento. Por un lado, la cooperación o coordinación será la interlocución de la UE con países likeminded para tomar medidas conjuntamente frente a una situación. Por otro lado, el alineamiento será la toma de medidas por parte de la UE y la posterior petición de alineamiento a socios para que éstas medidas tengan más fuerza. El alineamiento se verá en el punto siguiente.

La cooperación es entonces un punto clave en el éxito de las medidas restrictivas que se puedan tomar frente a personas físicas o jurídicas. La propia creación de las leyes Magnitsky ya puede ser vista como una primera forma de cooperación. Como ya se ha visto anteriormente, después de los Estados Unidos en 2016, sus principales aliados han ido creando sus propios regímenes de sanciones en materia DDHH con la voluntad de luchar conjuntamente contra las vulneraciones más graves. Ser objeto de sanción por los Estados Unidos es incómodo, pero ser objeto de sanción por Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, la UE y Australia es aún más incómodo. A pesar de que ésta fue la idea inicial de todos los grandes lobistas que impulsaban los nuevos regímenes, han existido frenos a ésta coordinación.

Estos frenos se deben principalmente a las discrepancias en materia de política exterior que pueden existir entre socios y también a la desigual articulación de los propios regímenes de sanciones que no permite una coordinación siempre fácil. La UE puede no tener, por ejemplo, el mismo interés en sancionar a ciudadanos iraníes que los EEUU.

Hasta hoy, el único caso en el que ha existido una cooperación dentro de este régimen ha sido en la imposición de sanciones a oficiales chinos de la región de Xinjiang⁷².

⁷² US and Canada follow EU and UK in sanctioning Chinese officials over Xinjiang <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/22/china-responds-to-eu-uk-sanctions-over-uighurs-human-rights>.

La cooperación entre actores es posible, pero por ahora quedará relegada a situaciones muy tasadas en el que los intereses de los involucrados coincidan de manera flagrante. En el caso de Xinjiang, la sociedad civil de los actores involucrados llevaba años pidiendo medidas para castigar una situación que ya se consideraba insoportable. A esta coordinación o cooperación con países terceros afines, se une también las propias dificultades derivadas de que el proceso de toma de decisiones a 27 es mucho más complejo que en otros ámbitos puramente nacionales (el caso de Estados Unidos, Canadá o Reino Unido).

e. *Influencia en otros países, el alineamiento*

Hasta ahora se han producido dos rondas de listados: el 2 de marzo y del 22 de marzo que han llevado a cabo las Decisiones (PESC) 2021/372 y 2021/481. Después de estos listados, el Servicio Europeo de Acción Exterior y a su cabeza el Alto Representante han trabajado por un alineamiento de los socios de la UE con estas medidas tomadas. Es una práctica común dentro de la política exterior de la UE que se pida a socios estrechos o a candidatos a la adhesión que se unan a las medidas o a las iniciativas que impulsa la UE. En este caso no ha sido distinto, la UE ha conseguido a través de su influencia que diferentes socios participen también en estas medidas. Tres tipos de países suelen ser llamados a este ejercicio: los países candidatos a la adhesión, los países del Espacio Económico Europeo y de la AELC y otros países vecinos. En este caso, la República de Macedonia del n.orte, Montenegro y Albania han participado en este ejercicio como países candidatos; Islandia, Liechtenstein y n.oruega como países de la AELC y miembros del Espacio Económico Europeo; y Ucrania como tercer país. La declaración del Alto Representante del 30 de marzo de 2021⁷³ anunciaba la toma de medidas por parte de estos países. La segunda declaración del 27 de abril de 2021⁷⁴, repetía esta misma lista de países con la salvedad de Liechtenstein y Ucrania.

La capacidad que tenga la UE de convencer a estos países para que tomen medidas será una gran oportunidad para aumentar de manera exponencial la eficacia de las sanciones que ésta tendrá frente a entidades e individuos.

⁷³ Declaración del 30 de marzo del Alto Representante, en nombre de la UE, sobre la adhesión de determinados países a las medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/30/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/>.

⁷⁴ Declaración del 27 de abril del Alto Representante, en nombre de la UE, sobre la adhesión de determinados países a las medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/>.

3.2. Principales límites/riesgos

a. *El límite de la unanimidad*

La cuestión de la unanimidad ha sido un freno habitual en todo lo relativo al impulso de políticas europeas y sus nuevas herramientas. En este caso no es distinto, siguiendo las medidas que se toman en la PESC, la modificación de la Decisión (PESC) y del Reglamento de este régimen de sanciones necesita de la unanimidad de los Estados miembros del Consejo. Ya se han efectuado ciertos esfuerzos a nivel general para que menos algunas cuestiones de la PESC se puedan aprobar por mayoría cualificada, pero queda lejos todavía el escenario en el que la modificación de un listado de un régimen de sanciones se efectúe por tal mayoría.

Los defensores de una mayoría cualificada exponen ventajas reales e importante en materia de política exterior como son una mayor flexibilidad y rapidez al enfrentarse a ciertas situaciones de la sociedad internacional. El mundo actual, complejo y dinámico, necesita de respuestas rápidas y contundentes para hacerse valer como un actor relevante. Una menor mayoría garantizaría una mayor rapidez a la hora de responder a estas crisis. También en materias en la que existen intereses esenciales de política exterior de un país concreto, se podrían superar los frecuentes bloqueos que éstos imponen y que debilitan la PESC.

Los que abogan por la continuidad de la unanimidad, esgrimen varios argumentos igualmente relevantes. En primer lugar, la defensa de los intereses fundamentales de los Estados miembros, que en ocasiones no son compartidos exactamente de la misma manera por los otros 26. En segundo lugar, la legitimidad y la uniforme aplicación de las decisiones que podría verse afectada por el paso a la mayoría cualificada. Se puede intuir un ejemplo con el EUGHRSR. Por ejemplo, un Estado miembro no está de acuerdo con la inclusión de ciertas personas físicas en un listado aprobado por mayoría cualificada y decide interpretar de manera generosa diferentes disposiciones del Reglamento y de la Decisión. Ésta actitud que podría ser criticada y perseguida por los demás Estados miembros a nivel jurídico, tendría irremediablemente consecuencias negativas sea cuál sea el resultado final en el EUGHRSR.

En todo caso, el cambio de mayorías para la modificación del listado no será una innovación incorporada en el EUGHRSR antes que a otros ámbitos de la PESC y sólo ocurrirá en el caso de que ésta ocurra a nivel general o se plantee generalizar para la adopción de medidas restrictivas.

b. *No inclusión de corrupción como criterio de designación*

La inclusión o no de la corrupción como criterio de designación se ha mostrado como uno de los puntos más polémicos a la hora de llevar a cabo el nuevo

régimen de sanciones. Como ya se ha visto anteriormente, este punto es en lo que más se han diferenciado los regímenes horizontales de DDHH entre ellos. Lógicamente cabe preguntarse si es pertinente o no dejar fuera del ámbito de aplicación unos comportamientos que están fuertemente ligados con el respeto de los DDHH. Organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) consideran que para afrontar los fenómenos de vulneración de DDHH es necesario luchar también contra la corrupción⁷⁵. Puede resultar sorprendente que la corrupción no se haya incluido como criterio de designación, pero la no inclusión de este fenómeno no se debe a la negativa por parte del negociador/legislador en reconocer la evidencia de la relación entre corrupción y respeto de DDHH sino más bien a una visión pragmática de cómo aplicar éste régimen en el futuro. Se piensa que incluirla como criterio de designación podría embarrar el proceso de designación y terminar con régimen de sanciones poco coherente. Aun así, el no incluir la corrupción como criterio de designación significa no atacar de lleno todo tipo de vulneraciones de DDHH.

c. *Aplicación de la prohibición de entrada y sus límites*

En la aplicación del régimen pueden surgir muchas dificultades por la propia naturaleza jurídica de las medidas que se toman. La primera dificultad es el «enforcement» o la aplicación de las medidas por parte de los EEMM. El gran problema de la aplicación de estas medidas es que su implementación no sea uniforme y que los EEMM sean más o menos generosos frente a nacionales de ciertos países en defensa de sus intereses nacionales. Clara Portela avisa de ésta problemática y focaliza su preocupación sobre todo en la aplicación de la prohibición de la emisión de visados por parte de los EEMM, competencia exclusiva de éstos⁷⁶ o directamente sobre la prohibición de entrada, y sobre cuya correcta ejecución y cumplimiento la Comisión no podría tener poder de supervisión —tal y como se interpreta jurídicamente en la actualidad—. Estas conclusiones pueden llegar a ser distintas según los estados y afectar por lo tanto a la uniformidad de la aplicación del régimen. Una vez que no se respeta esa prohibición de entrada en el territorio europeo por un EEMM, se puede decir que se ha roto el «hechizo» de las medidas y que el régimen será en consecuencia menos eficaz.

⁷⁵ Corrupción y derechos humanos: Estándares iberoamericanos (2019), Informe Comisión Interamericana de DDHH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, diciembre 2019.

⁷⁶ PORTELA, C, *Op. cit.* p. 15.

d. *Relación con otros regímenes y lógica de listado*

La relación de coordinación entre el EUGHRSR con otros regímenes deber ser vista como un terreno de oportunidades, pero también debe ser analizada desde un punto de vista crítico. Los listados que establecen países como Estados Unidos responden muchas veces a las prioridades de política exterior de este país y se debe velar por que no se contamine el criterio de listado del EUGHRSR. La UE va a tener que ponderar la relevancia o no de la coordinación de ciertos listados para su PESC.

Por otro lado, se tiene que analizar esta cooperación con otros regímenes de DDHH desde un punto de vista procedimental y administrativo. Los demás países que aplican regímenes similares no tienen que pasar por la carga procedimental de la que si adolece el EUGHRSR. La necesidad de pasar por grupos de trabajo, de tener que concertarse entre las diferentes capitales europeas y de efectuar una coordinación interinstitucional termina por ralentizar un proceso que a veces necesita de respuestas rápidas e dinámicas. Se podría pensar que aun queriendo coordinarse con otros socios, la UE necesitaría de mucho más tiempo para tener sus listados preparados y aprobados. Esto afectaría irremediabilmente la cooperación con terceros.

Por último, el EUGHRSR ofrece un régimen mucho más garantista que el de sus contrapartes. Esto por supuesto es positivo en cuanto al respeto de los derechos de las personas listadas, pero también puede entrañar problemas a la hora de coordinar listados con otros. Si la UE sabe que no tiene una motivación suficiente para sancionar a un actor que jurídicamente se pueda sostener ante el TJUE, no proseguirá con el esfuerzo de incluirla en una ronda de listados.

La naturaleza de la UE tanto en sus garantías como en su funcionamiento orgánico pueden en suma ser un freno para la coordinación con otros regímenes.

e. *Respuesta de países afectados por sanciones*

Por último en cuanto a los principales retos del EUGHRSR, se deben mencionar las medidas de contrasanciones tomadas por China y Rusia en respuesta a los listados del 2 y del 22 de marzo de 2021⁷⁷. A pesar de ser respuestas calibradas, podría existir un freno para listar nacionales de estos países en el futuro. De hecho, no se han producido nuevos listados desde el 22 de marzo de 2021 lo que podría mostrar una cierta precaución por parte de la UE de establecer estos tipos de listados en el futuro. Las respuestas a medidas restrictivas suelen ser naturales en política exterior, pero queda por ver qué impacto tendrán estas medidas sobre el uso y la práctica del régimen.

⁷⁷ MERICS - Likeminded coordination boosted, with Chinese pushback <https://merics.org/en/merics-briefs/likeminded-coordination-boosted-chinese-pushback>.

3.3. Últimas consideraciones

a. *Coherencia y aspecto político y jurídico*

Como se ha visto, los programas de sanciones tienen un componente político y jurídico complejo. La relación entre estos dos elementos guía su implementación. Quizás una de los grandes desafíos a la hora de establecer e implementar un régimen de sanciones sea conciliar los aspectos que tengan que ver con la voluntad política del legislador/negociador y la necesaria coherencia a nivel jurídico de las designaciones y de sus eventuales delistings.

Se pueden entrever tensiones entre el argumento político de designar a una persona o entidad y su relevancia jurídica. Ésta cuestión no queda mal resuelta en el EUGHR SR. Primero, por el énfasis que se pone en la necesidad de la motivación de las designaciones, aspecto que ha sido tratado ya en varias ocasiones por el TJUE en el análisis de la aplicación de otros regímenes de sanciones de la UE⁷⁸. Segundo, por la protección de los derechos fundamentales que pueden tener los designados y que se materializa, por ejemplo, en los mecanismos previstos de comunicación con la secretaria general del Consejo y, esencialmente, por la existencia del derecho al recurso ante el TJUE, así como también para poder beneficiarse de una serie de excepciones o exenciones que preservan el respeto del núcleo duro de sus derechos fundamentales. Esto sitúa al EUGHR SR como el régimen horizontal de DDHH más garantista de los que existen en la actualidad. La seguridad jurídica que éste otorga es un punto a su favor en materia de legitimidad y en el respeto de los valores que éste mismo pretende defender.

Ahora bien, la valoración que se ha hecho más arriba responde a un análisis negativo de las designaciones políticas que se puedan hacer, corresponde a como el elemento jurídico puede ser freno del elemento político. Pero si uno analiza esta relación a la inversa, como el elemento jurídico puede impulsar el político, se observa la que quizás sea una de las grietas más importantes del EUGHR SR.

Si se observan los criterios de designación y la lista de sancionadas hasta hoy, se ve que la lista de sancionados es bastante más corta que la de otros regímenes de DDHH. Esto se debe principalmente a que el EUGHR SR es más joven que el Global Magnitsky Act y al uso todavía importante de los regímenes geográficos. Pero también se puede ver que no todos los perpetradores de vulneraciones graves de DDHH son sancionados a través de él. A pesar de que exista la base jurídica para ello, el elemento político no permite a veces que todos los que entren en el patrón trazado por el EUGHR SR sean sancionados. Algunos países con los que la UE tiene intereses estratégicos clave verán que la aparición de sus nacionales en estas listas será menos frecuente y mucho más quirúrgica. El ejemplo

⁷⁸ *Op. cit. n. 25 p. 26.*

paradigmático es China, un país que comete vulneraciones graves de DDHH en varias regiones y que ve como su aportación en la lista de sancionados se reduce a varios oficiales con responsabilidades en Xinjiang y a una entidad pública de esta misma región. Bien es cierto que la posibilidad de sancionar a responsables de vulneraciones de estos países, aún reducida, tiene que ser bienvenida; pero cabe preguntarse cuál será el efecto que tendrá el sancionar a varios oficiales de rango medio/bajo sobre el objetivo anunciado del EUGHRSSR. Desde un punto de vista más crítico se puede pensar que éstas medidas tendrán poco efecto, los oficiales podrían ser compensados por su propia jerarquía o simplemente ser remplazados de facto en caso de que su nombre empiece a ser incómodo.

En suma, se puede concluir que la consonancia del elemento jurídico y político es necesaria para que se produzcan los listados.

b. Coherencia de designaciones ¿Qué es lo que queremos?

Por último, cabe preguntarse cómo se puede colmar la falta de coherencia de la que quizás adolece el EUGHRSSR en sus designaciones. Una de las soluciones podría ser una explicación más clara del uso y de los resultados esperados por el Consejo en la aplicación de éste. Si se expone claramente porqué se ha creado éste régimen y el uso que se va a hacer de él, poniendo las líneas rojas de las situaciones que lo activan o las que no, se puede limitar el peso del elemento político en sus designaciones.

Esta cuestión es quizás la más importante a la hora de analizar el éxito futuro del régimen. Para algunos, como Stef Blok⁷⁹, el EUGHRSSR debe entenderse como una herramienta de presión que responda ante las vulneraciones más graves de DDHH y que ayude a la jurisdicción penal internacional. Para otros, resulta problemática la visión de un régimen de sanciones como sustituto temporal del Derecho Internacional Penal y se debería usar el EUGHRSSR únicamente para fomentar el respeto de los DDHH.

Esta cuestión no es una problemática propia del régimen europeo, todos los otros regímenes han tenido que hacerse la misma pregunta. Tomando como referencia la GMA, ésta toma en consideración todos estos puntos de vista estableciendo criterios de delisting que responden a todo lo que se ha mencionado anteriormente. Una persona puede ser eliminada de una lista si es juzgada por sus actos, si cesa la vulneración y ha pagado un precio suficiente por ello... Esto muestra que el régimen estadounidense tiene claras sus prioridades o por lo menos que asume de manera explícita que su régimen puede tener múltiples funciones.

⁷⁹ *Op. cit.* n. 32 p. 29.

En resumen, para dotar al EUGHRSR de mayor coherencia y legitimidad, el Consejo debería establecer claramente cuáles son sus objetivos y prioridades al respecto de su uso. Una solución podría ser la de establecer criterios de delisting claros.

c. Propuestas para una reforma

no son pocas las posibles reformas que se podrían proponer para el EUGHR-SR. Aun así, es necesario resaltar que el régimen acaba de cumplir su primer aniversario y que el poco tiempo que lleva en vigor puede no haber sido suficiente para analizar el uso y la práctica que tendrá en el futuro.

Siguiendo con los retos y con los comentarios mencionados anteriormente se pueden proponer una serie de propuestas.

En primer lugar, como se ha dicho anteriormente, se deben establecer criterios de delisting claros que permitan ayudar a entender cuál es la finalidad del régimen.

En segundo lugar, la posibilidad de institucionalizar canales de comunicación directos entre la UE y otros actores que permitan una mayor previsibilidad a la hora de establecer listados. Que haya funcionarios de enlace que tengan interlocución directa y continuada podría permitir una mayor coordinación con otros regímenes.

En tercer lugar, un mayor rol del Parlamento Europeo y de la sociedad civil. Como se ha visto en el análisis de otros regímenes, que participen figuras como parlamentarios y la sociedad civil tiene un número de ventajas considerable. Este rol deberá ser tasado y debería permitir únicamente una mayor legitimidad de los listados.

Por último, se debería también encontrar una solución a la inclusión o no del concepto de corrupción. Se podría optar por incluir la corrupción como criterio de designación a través de una formulación como «corrupción a gran escala» que es la que se encuentra en otros regímenes. Por otro lado, se podría optar por un instrumento horizontal separado como ha hecho el Reino Unido. El no atacar el fenómeno de corrupción podría ser negativo a largo plazo para el objetivo general de lucha contra las vulneraciones más insoportables de los DDHH.

CONCLUSIÓN

El régimen global de sanciones en materia de DDHH es un instrumento innovador y complejo. Su creación sigue la tendencia de los últimos años de crear regímenes horizontales que puedan responder de manera más eficaz a un número variado de situaciones. El nuevo régimen propone una serie de nuevas herramientas y de nuevos ángulos de ataque contra los peores perpetradores de vulneraciones de DDHH. Se consigue sancionar a nacionales de ciertos países con los que se tienen relaciones estratégicas lo que no es una cuestión menor. La práctica de designaciones hasta hoy no puede ser calificada como decepcionante, más si cabe si se compara el régimen con otros países con instrumentos parecidos. Se ha conseguido una cierta coordinación y simbiosis con otros actores con herramientas parecidas y un alineamiento de otros que no las tienen, y todo ello con el objetivo final de luchar por la protección de los DDHH en el mundo. La UE acierta creando este instrumento para revitalizar su figura como gran campeón de los DDHH en el mundo. Su posición en el mundo se refuerza y sirve para mandar un mensaje a todos los actores que menos atención prestan a estas materias.

Ahora bien, se ha visto que este instrumento tiene frenos y que el EUGHRSSR necesitará de ciertos cambios sin los cuales corre el riesgo de ser ineficaz. Se deben responder las preguntas y cuestiones que se han formulado a lo largo de este trabajo. Se debe aprender de los demás regímenes existentes y tomar decisiones sobre lo que se quiere hacer con el instrumento y lo que no. La práctica de designaciones y de delistings será el hilo conductor sobre el que se podrá valorar la coherencia del régimen y de su uso por parte de los EEMM. Si éste uso simplemente responde al oportunismo político o geopolítico se pone en riesgo la validez de un sistema interesante.

Los cambios que se deberán realizar en el futuro permitirán a la Unión Europea luchar de manera más coherente y eficaz contra las más serias vulneraciones de DDHH, y ponerla en el rango de actores globales que intentan hacer de este mundo un mundo mejor, plasmación de principios y valores de las n.aciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

ECKES, C. (2021), EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?, *Journal of Contemporary European Studies*.

ECKES, C. (2021), EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power?, *European Foreign Affairs Review*.

ERIKSSON., M. (2009), In Search of a Due Process — Listing and Delisting Practices of the European Union, Uppsala University, Uppsala, Sweden.

HELWIG, N. JOKELA, J. PORTELA, C. (2020), Sharpening EU sanctions policy challenges and responses in a geopolitical era, Finnish Institute of International Affairs Report, mayo 2020.

HERN.ÁN.DEZ SIERRA, A. (2021), El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos — Una aproximación normativa, *Revista General de Derecho Europeo* 54 (2021), pp. 255-282.

PORTELA, C. (2021), The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business? /El régimen de sanciones de derechos humanos de la UE: Un asunto inconcluso, *Revista General de Derecho Europeo* 54 (2021), pp.19-44.

PORTELA, C. (2021), Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions re-configured?, Charlotte Beaucillon (ed) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 441-457.

SAN.TOS VARA, J. (2021), El control judicial de la política exterior: hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto Bank Refah Kargaran), *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, pp.159-184.

ZAMORA CABOT, F. y MARULLO, M. (2019), La Global Magnitski Act de los Estados Unidos: sanciones internacionales contra corrupción y violaciones graves de derechos humanos, ISSN. 2284-3531 *Ordine internazionale e diritti umani*, (2019), pp. 536-549.

- **Congressional research service report on the global magnitsky human rights accountability act** (updated octer 28, 2020).

- **Corrupción y derechos humanos: estándares iberoamericanos** (2019), informe comisión interamericana de ddhh, oea/ser.L/v/ii. Doc. 236, Diciembre 2019.

- **Decisión (PESC) 2020/1999** del consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Decisión (PESC) 2021/372** del consejo de 2 de marzo de 2021 por la que se modifica la decisión (pesc) 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Decisión (PESC) 2021/481** del consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se modifica la decisión (pesc) 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Declaración de la cumbre de Budapest**, «hacia una auténtica asociación en una n.Ueva era», 1994.

- **Department of state annual report federal register/vol. 86**, N.O. 1/ Monday, january 4, 2021/n.Otice.

- **Documento informativo Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá sobre justice for victims of corrupt foreign officials act.**

- **Global human rights sanctions mapping magnitsky laws: the us, canadian, UK and eu approach, briefing european parliamentary research service** (eprs), noviembre 2021.

- **Guidance note on the implementation of certain provisions of council regulation (eu) 2020/1998.**

- **Human rights first** (2019) the global magnitsky act frequently asked questions april 2019.

- **Reglamento (UE) 2020/1998** del consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Reglamento de ejecución (UE) 2021/371** del consejo de 2 de marzo de 2021 por el que se aplica el reglamento (ue) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Reglamento de ejecución (UE) 2021/478** del consejo de 22 de marzo de 2021 por el que se aplica el reglamento (ue) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

- **Reglamento justice for victims of corrupt foreign officials permit authorization order.**

- **Reglamento justice for victims of corrupt foreign officials regulations.**

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la situación en rusia, en particular la intoxicación de alexéi n.Avalny (2020/2777(rsp)).**

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre el trabajo forzoso y la situación de los uigures en la región autónoma uigur de xinjiang (2020/2913(rsp)).**

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2021, sobre las contrasanciones chinas a entidades de la unión, diputados al parlamento europeo y parlamentarios nacionales (2021/2644(rsp)).**

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre el régimen general de sanciones de la ue en materia de derechos humanos (ley magnitski de la ue) (2021/2563(rsp)).**

- **Texto legal régimen de sanciones Estados Unidos, the global magnitsky human rights accountability act** (global magnitsky act, title xii, subtitle f of p.L. 114- 328; 22 U.S.C. §2656 Note).

- **Texto legal régimen de sanciones Canadá justice for victims of corrupt foreign officials act** (sergei magnitsky law) s.C. 2017, C. 21.

- **Texto legal régimen de sanciones Reino Unido, the global human rights sanctions regulations** 2020 n.O. 680 San.Ction.S

- **UK sanctions list last updated: 2021-11-15.**

Enlaces

- An Explainer: Senate’s Letter on Khashoggi and the Global Magnitsky Act <https://www.justsecurity.org/61030/explainer-senates-letter-khashoggi-global-magnitsky-act/>.

- Análisis de FCPA Blog del EUGHR SR <https://fcpablog.com/2021/10/18/new-sanction-regimes-put-the-spotlight-on-human-rights-abuses/>.

- Análisis de «Library of Congress» del EUGHR SR <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-01-12/european-union-global-human-rights-sanctions-regime-enters-into-force/>.

- Análisis ICLG del EUGHR SR <https://iclg.com/practice-areas/sanctions/3-the-new-eu-global-human-rights-sanction-regime>.

- Análisis SWOT del EUGHR SR en el «European law blog» <https://europeanlawblog.eu/2021/06/07/the-new-eu-human-rights-sanctions-regime-a-swot-analysis/>.
- Artículo 29 Versión consolidada del Tratado de la UE, Boletín Oficial de Estado <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.
- Artículo 215 Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la UE, Boletín Oficial del Estado <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>.
- Artículo The Manichi - Japan to hold off Magnitsky Act sanctions on human rights offenders n.ovember 16, 2021 <https://mainichi.jp/english/articles/20211116/p2g/00m/0na/054000c>.
- Artículo Wall Street Journal - Australia Adopts Magnitsky Sanctions Rules December 2, 2021 <https://www.wsj.com/articles/australia-adopts-magnitsky-sanctions-rules-11638436638>.
- Blog del SEAE sobre EUGHR SR https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90395/stronger-eu-action-against-human-rights-violations_en.
- Blog del SEAE sobre EUGHR SR, aprobación del EUGHR SR https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/87884/long-and-complex-road-towards-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en.
- Comunicado de Renew Europe llamando a la inclusión de la corrupción en el EUGHR SR <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2021-06-15/renew-europe-calls-on-the-eu-to-include-acts-of-corruption-under-the-eu-magnitsky-act>.
- Closing remarks by the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, at a meeting on the EU Global Human Rights Sanction Regime <https://www.government.nl/documents/speeches/2018/11/20/blok-on-eu-global-human-rights-sanction-regime>.
- Decisión (PESC) 2021/2160 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021D2160>.
- Declaración del 27 de abril del Alto Representante, en nombre de la UE, sobre la adhesión de determinados países a las medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/>.
- Declaración del 30 de marzo del Alto Representante, en nombre de la UE, sobre la adhesión de determinados países a las medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/30/declaration-by-the-high-representa>

tive-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/.

- Declaración del Alto Representante sobre el EUGHRSR del 8 de diciembre 2020 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+Global+Human+Rights+Sanctions+Regime%3a+Declaration+by+the+High+Representative+on+behalf+of+the+European+Union.

- Executive Order 13818 <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923>.

- Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 2016 https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate_bill/284/text?utm_source=rss&utm_medium=rss.

- Joint Statement Parlamento Europeo en respuesta a sanciones chinas contra la subcomisión de DDHH del Parlamento Europeo <https://www.europarl.europa.eu/delegations/it/joint-statement-of-23-march-2021-on-huma-product-details/20210323DPU29205>.

- Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), SC 2017, c 21 <https://www.canlii.org/en/ca/laws/astat/sc-2017-c-21/latest/sc-2017-c-21.html>.

- La UE impone nuevas sanciones por violaciones graves de los derechos humanos en el mundo <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>.

- La UE sanciona a cuatro personas por graves violaciones de los derechos humanos en Rusia <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/02/global-human-rights-sanctions-regime-eu-sanctions-four-people-responsible-for-serious-human-rights-violations-in-russia/>.

- Latvia Becomes Final Baltic State to Pass Magnitsky Law <https://www.occrp.org/en/daily/7621-latvia-becomes-final-baltic-state-to-pass-magnitsky-law>.

- Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

- MERICS - Likeminded coordination boosted, with Chinese pushback <https://merics.org/en/merics-briefs/likeminded-coordination-boosted-chinese-pushback>.

- Preguntas y Respuestas de página web del SEAE sobre el EUGHRSR https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en.

- Régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos: revisión anual del anexo <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/12/06/eu-global-human-rights-sanctions-regime-annual-review-of-annex/>.
- Régimen de sanciones Nicaragua <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/08/02/nicaragua-eu-imposes-sanctions-on-eight-more-individuals/>.
- Régimen de sanciones Venezuela <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/02/22/venezuela-19-officials-added-to-the-eu-sanctions-list/>.
- Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2151 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81702>.
- Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal General del 21 de abril de 2021 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240161&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=186283>.
- Sergei Magnitsky Law, 2012 <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039>.
- T 85/09 (Kadi v. Commission) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-85/09>.
- Testimonio de Rob Berschinski ante la Subcomisión de DDHH del Parlamento Europeo <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/21.01.27%20Berschinski%20EP%20DROI%20Hearing%20Remarks.pdf%5B84%5D.pdf>.
- The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents/made>.
- US and Canada follow EU and UK in sanctioning Chinese officials over Xinjiang <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/22/china-responds-to-eu-uk-sanctions-over-uighurs-human-rights>.
- William Browder: The man behind the Magnitsky List <https://www.bbc.com/news/magazine-25190975>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

La transformación del Estrecho
en un *hub* de inversiones
y logística como política de Estado

Eloy Rodríguez Fernández
Madrid, diciembre de 2021

DEDICATORIA

*A mi familia, a la que todo debo, empezando por la vida.
A mi madre, Rosa María, que me ha inculcado valores y gustos que explican
quién soy;
A mi padre, Antonio, que siempre se ha cerciorado de que respetara el adagio
«mens sana in corpore sano»;
Y a mi hermano, Darío, que siempre estuvo y siempre estará ahí.
También se lo dedico a Vicky, mi novia, que ha sido para mí un pilar
fundamental en este último año y medio.*

AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer a Luis Óscar Moreno García-Cano, técnico comercial y economista del Estado, por todo: por orientarme, por proporcionarme bibliografía, por discutir ideas conmigo recogidas en esta Memoria y por haber sido el cerebro detrás de la idea de este proyecto. Sin él, en pocas palabras, esta Memoria nunca habría visto la luz.

Agradezco también el apoyo documental proporcionado por Gerardo Landaluze Calleja y por Nicolás Martínez Andi6n, el presidente y el jefe de la Divisi6n de Desarrollo de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, así como el interés que han demostrado en el desarrollo de esta Memoria y el que han manifestado en impulsar el proyecto recogido en ella.

De igual trascendencia ha sido el apoyo de mi padre, Antonio Rodríguez Laso, interventor y auditor del Estado jubilado, al que agradezco por haberme acompañado en la investigación de esta Memoria a lo largo de todo su desarrollo, como ya lo hizo durante las penalidades propias de la oposici6n.

Por último, quiero aprovechar este espacio para incluir también un agradecimiento especial a mis compañeros de la 73.^a Promoci6n de la Carrera Diplomática. Juntos, cada uno a su manera, han contribuido a que estos meses hayan sido para mí una de las épocas más dulces que he tenido la suerte de vivir. Desde aquí agradezco su compañerismo, su espíritu de promoci6n, su generosidad y su disposici6n a ayudar y a siempre crear buen ambiente. Y agradezco también, de coraz6n, tenerlos como compañeros del apasionante y largo viaje que juntos acabamos de iniciar.

RESUMEN

La transformación del Estrecho en un *hub* de inversiones y logística debe articularse como una política de Estado. Ya se están dando pasos para transformar el Estrecho —p.ej. la ampliación del recinto fiscal de la Zona Franca de Cádiz al Campo de Gibraltar—, pero ni son suficientes ni involucran al conjunto de Administraciones Públicas en torno a una misma visión. Esto resulta hoy necesario en un contexto de múltiples crisis y cambios: la recuperación económica requiere potenciar las exportaciones y la recepción de IED, la situación migratoria, económica y aduanera en Ceuta y Melilla exige un cambio de modelo y la crisis de desabastecimiento mundial recuerda la importancia de los puertos y de la logística. Además, es preciso que los acuerdos que rijan la relación futura entre la colonia y el Campo de Gibraltar vayan acompañados de una estrategia a largo plazo para su desarrollo económico. La solución propuesta en esta Memoria consiste en crear una zona económica especial en el Campo de Gibraltar —ya que *no podemos tener un Hong Kong sin su Shenzhen*— y en las Ciudades Autónomas —enfrentadas ellas al reto que plantean las zonas económicas especiales (ZEE) de Marruecos—.

Estas comparaciones no son casuales y, por lo mismo, sirven como casos espejo. Shenzhen constituye un antecedente internacional de éxito en la puesta en marcha de ZEE, cuya cercanía con Hong Kong, un territorio entonces pendiente de descolonización, hace que redoble su interés; a nivel nacional, lo son los Planes de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar (1965-1977), de los que cabría inspirarse actualmente, y a nivel regional, las reformas impulsadas por Marruecos para desarrollar la economía del norte del país desde 2002, en particular la construcción del complejo portuario Tánger-Med en 2007 y su ampliación en 2019, pero también las ZEE circundantes (creadas en torno a Ceuta y Melilla) y las infraestructuras que aseguran su logística: autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, instalaciones portuarias y aeropuertos.

Existe, como se ve, una gran variedad de ZEE. Por eso resulta necesario estudiarlas, para analizar cuáles tienen éxito y por qué, y qué encaje tienen tanto en el derecho comunitario como en el español. En la Unión Europea destacan los casos de Lituania, Letonia y Polonia, así como la Zona Especial Canaria del año 2000 y las ZEE del sur de Italia, establecidas por el *Decree of the South* de

2018. En España, se habla de zonas francas dentro de la unión aduanera (p.ej. la Zona Franca de Cádiz) y de territorios francos fuera de ella, como son los casos de Ceuta y Melilla y lo fue Canarias hasta 1991.

Esto permite enmarcarlas jurídicamente y abordar el contexto competitivo en el que se establecería la ZEE creada en el Campo de Gibraltar y en las Ciudades Autónomas: en el Estrecho, la segunda ruta del comercio marítimo más transitada del mundo, que conecta el Mediterráneo con el Atlántico (la ruta este-oeste) y Europa con África y Suramérica (la ruta norte-sur); de redefinición de las cadenas de valor, que se acortan y se relocalizan (también en la Vecindad Sur), y de renovación de la política comercial e industrial comunitarias; con la ayuda del puerto de la Bahía de Algeciras, el primero del Mediterráneo y el cuarto de Europa en tonelaje de mercancías movidas, que compite con el puerto de Tánger-Med en la ruta este-oeste (transbordo de contenedores) y coopera en la norte-sur (cadena de valor bilateral); así como de medidas de política medioambiental de la Unión, como el paquete *Fit for 55*, que podrían socavar la capacidad del puerto de Algeciras para competir y para aprovechar las rentas de situación propias del Estrecho.

El resultado de este estudio lleva a formular propuestas concretas para transformar el Estrecho en un *hub* de inversiones y logística. La primera, crear una ZEE en el Campo de Gibraltar y las dos Ciudades Autónomas, idealmente mediante la ampliación de la Zona Franca de Cádiz y una gestión unificada bajo una ventanilla única, con un régimen burocrático simplificado y suficientes incentivos fiscales para las empresas. La segunda, integrar a Ceuta y Melilla en la unión aduanera de la UE, con vistas a incluirlas en la zona franca, permitir que se beneficien de los acuerdos comerciales y pesqueros de la Unión, desarrollar una economía independiente del «comercio atípico» y, en particular, europeizar la frontera. La tercera, mejorar las conexiones ferroviarias entre Algeciras y el resto de España, en particular el Ramal Central —con Madrid, Zaragoza y Barcelona—, para revertir la condición de «isla» de Algeciras, reformar una línea de 1892 de vía única sin electrificar (Algeciras-Bobadilla) y canalizar por tren parte del tráfico comercial que se realiza hoy por carretera, como factor que a su vez favorece una transición ecológica impulsada con fondos europeos. La cuarta, promover el turismo en Ceuta y Melilla de cara a apoyar su autonomía económica en un contexto adverso, acercarlas a la sociedad española peninsular, favorecer el conocimiento de la historia española dentro de su complejidad y difundir los atractivos propios de las dos Ciudades Autónomas. En anexos, se incluyen dos propuestas adicionales que retroalimentan las anteriores: la primera, crear una zona de seguridad en el Campo de Gibraltar, extensible a Ceuta y Melilla, y la segunda, impulsar la industria del hidrógeno verde en la Bahía de Algeciras aprovechando los fondos europeos para transformar la refinería de Cepsa que tiene su sede en ella.

INTRODUCCIÓN

As we can remember it with less effort, we can also sell it to others, that is, market it better as a packaged idea. This, in a nutshell, is the definition and function of a narrative.

Nassim Nicholas Taleb — The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable (2007)

Hace apenas veinte años, habría resultado más difícil transmitir la trascendencia de transformar el Estrecho¹ en un *hub* de inversiones y logística como política de Estado. Entonces, la economía española había dejado atrás el déficit público y la inflación y había comenzado a transitar por una senda alcista de crecimiento; la población ocupada seguía aumentando, el paro bajando y la inversión extranjera directa (IED) recibida crecía cada año, como también lo hacía el tráfico de buques portacontenedores que atracaban en el puerto de la Bahía de Algeciras; no habíamos sufrido todavía la crisis de los cayucos, que tuvo lugar en 2006, si bien desde 1998 se había comenzado a aplicar medidas para restringir los flujos migratorios ilegales en Ceuta y Melilla; el norte de Marruecos no había sido objeto de atención durante el reinado de Hassan II (1961-1999) ni tampoco conocía el desarrollo por el que posteriormente apostó su sucesor Mohamed VI²; desde Argelia y vía Marruecos, ya había empezado a transitar gas en 1996 a través del Gasoducto Magreb-Europa (GME), y en 2001 se firmó el acuerdo entre Argelia y España que daría lugar al gasoducto Medgaz, que entró en funcionamiento diez años después; además, si bien las negociaciones bilaterales entre el Reino Unido y España para culminar el proceso de descolonización de Gibraltar se reanudaron precisamente en 2001, un año más tarde se celebró un referéndum en el peñón que las pospuso *sine die*.

¹ A los efectos de la presente memoria, esta área incluye el Campo de Gibraltar, las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la colonia de Gibraltar y el norte de Marruecos.

² Al contrario que su predecesor Hassan II, quien no realizó ninguna visita oficial a la región norte de Marruecos, Mohamed VI se «reconcilió» con ella desde el inicio de su reinado (p.ej. estableció su residencia de verano junto a la autovía Ceuta-Tetuán, en *Tamuda Bay*, lo que dio lugar a «la Marbella marroquí»).

La situación actual es bien distinta. Desde 2001, en un espacio de veinte años, se han producido varias crisis y muchos cambios. Por ejemplo, la crisis financiera global de 2007 motivó una transformación del modelo productivo español, que ante una demanda interna deprimida apostó por el sector exterior como motor de recuperación económica. A su vez, este impulso en el exterior vino secundado por la conclusión de tratados de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y terceros Estados, entre los que destaca el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación UE-Marruecos, firmado en 1996 y en vigor desde 2000, que tras un periodo transitorio redujo en 2012 los aranceles a los productos industriales e incluyó ese año un protocolo agrícola³. Traerlo a colación es pertinente, porque ha impulsado nuestro flujo comercial con Marruecos, ligado fundamentalmente al desarrollo de la cadena de valor bilateral⁴ a ambos lados del Estrecho; hasta tal punto es así, que desde 2013 nos hemos convertido en su primer socio comercial, por delante de Francia⁵. Representa un caso de éxito de la integración regional de las cadenas de valor y en la actualidad podría cobrar un nuevo impulso, dada la voluntad de relocalizar y de subcontratar en países cercanos (*nearshoring*) ante la necesidad de diversificar fuentes de suministro, lograr mayor flexibilidad de respuesta y reducir la huella de carbono de las cadenas de suministro; además, en la coyuntura económica actual, se deberá confiar de nuevo en el sector exterior para dinamizar la economía por la vía de la demanda externa.

Otro cambio digno de mención es la evolución que ha conocido el norte de Marruecos desde 2007, año en que finalizó la construcción del complejo portuario Tánger-Med. Este constituye el buque insignia de la Estrategia Portuaria Nacional 2030 de Marruecos, que prevé la construcción o mejora de instalaciones portuarias en Nador (Nador West Med, al lado de Melilla), Kenitra, Dakhla, Safi y Jorf Lasfar y promovió la propia ampliación de Tánger-Med 2, terminada en 2019. Un año antes, como parte del *Plan Rail Maroc 2040*, se inauguró el primer segmento de la primera línea de alta velocidad construida en África: la Al-Bo-raq, que une Tánger con Casablanca. De cara a 2040, Marruecos desea construir 1500 kilómetros de vías adicionales de alta velocidad, lo que representa una oportunidad para nuestras empresas de construcción y de ingeniería. Además de infraestructuras de logística, Marruecos también ha creado entre 1999 y 2013 seis zonas económicas especiales en el norte del país que ejercen de polos sectoriales de atracción de IED, lo que ha incentivado la implantación de empresas multinacionales y en particular del sector de la automoción, como por ejemplo

³ El protocolo se encuentra actualmente suspendido, igual que las negociaciones iniciadas en 2013 para ampliar y profundizar el Acuerdo en vigor. Esto se debe a que la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 2016 sobre el Caso C-104/16 prohibió su aplicación a los productos agrícolas provenientes del Sáhara Occidental. Desde entonces, ha dictado otras sentencias en el mismo sentido.

⁴ Es decir, cuando respecto de un mismo producto una parte de la producción se localiza en un país y otra en otro en función de sus respectivas ventajas comparativas. Entre España y Marruecos, esto se observa principalmente en las ramas de actividad de la automoción, el textil y la industria agroalimentaria.

⁵ En 2020 alcanzó su récord histórico: 15.700 M€ (en 2019: 15.400 M€).

Renault, Stellantis (ex PSA Peugeot-Citröen), Bamesa, Grupo Antolín, Irizar, Ficosa o Exco Automotive.

Del otro lado del Estrecho, la colonia de Gibraltar ha estado sumida en la incertidumbre desde el referéndum del Brexit del 23 de junio de 2016. Como es sabido, sus habitantes votaron mayoritariamente a favor de permanecer en la UE, concretamente en un 95,9 %. Desde entonces, se ha abierto una oportunidad para transformar su situación jurídica en relación con el derecho internacional público, el derecho de la UE y los ordenamientos jurídicos internos del Reino Unido y de España. Todavía es pronto para predecir la evolución jurídica futura de la colonia. No obstante, su nueva circunstancia motiva y seguirá motivando una colaboración más estrecha entre España y un territorio pendiente de descolonización deseoso de disfrutar de los beneficios derivados de la pertenencia a la UE, que cesaron el 31 de enero de 2020. En particular, conforme al Acuerdo de Nochevieja de 2020, podría integrarse en el área de Schengen y en la unión aduanera, al tiempo que se negocian acuerdos en materia fiscal, medioambiental, pesquera, comercial y de circulación de trabajadores que tienen por objeto crear una «zona de prosperidad compartida».

La cuestión de Gibraltar nos invita, precisamente, a reflexionar sobre otras crisis y otros cambios de actualidad que demuestran la trascendencia de la presente memoria. En primer lugar, la crisis migratoria de Ceuta sin precedentes de mayo de este año, que puso de manifiesto la necesidad de adoptar una estrategia proactiva para las Ciudades Autónomas. En apenas dos días, según fuentes del Gobierno de Ceuta, más de 8000⁶ personas bordearon ilegalmente los espigones de Benzú y de El Tarajal ante la pasividad de las fuerzas de seguridad marroquíes. Esta crisis, desencadenada por Marruecos tras la acogida en abril de Brahim Gali, el líder del Frente Polisario, debe entenderse en el contexto más amplio del reconocimiento realizado en diciembre de 2020 por los Estados Unidos de la soberanía territorial del Reino de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. Se trata de una medida de presión a España, denunciada por el Parlamento Europeo gracias a una iniciativa impulsada por el diputado europeo Jordi Cañas, que se concilia asimismo con la ambición no velada de ejercer soberanía sobre las dos Ciudades Autónomas. Conviene recordar, en este sentido, que las fronteras con ambas se encuentran cerradas desde el 14 de marzo de 2020, como también lo está la aduana comercial con Melilla desde el 1 de agosto de 2018. Unido

⁶ Los números se escriben según lo recomienda el Diccionario Panhispánico de Dudas: en general, con letras los que puedan expresarse en una sola palabra y con cifras los que no. En este caso, cuando tengan cuatro cifras se escribirán juntos, sin punto, y cuando tengan más de cuatro se agruparán de tres en tres, separando los grupos con espacios. Más información en: <https://www.rae.es/dpd/n%C3%BAmeros>

a la nueva suspensión de la operación Paso del Estrecho⁷, no son pocos los analistas que denuncian una estrategia de estrangulamiento económico. Incluso, el secretario de Estado para la UE Juan González-Barba reclamó el pasado mes de septiembre, en el Foro Económico Español sobre Ceuta, «*aprovechar la especialísima coyuntura*» para que el Gobierno, la Unión y las administraciones públicas «*transformemos y modernicemos radicalmente el modelo económico y de prosperidad*» de Ceuta y Melilla; de hecho, se comprometió a que las conclusiones que se alcancen «*sean introducidas en los puntos clave de la Presidencia española del Consejo*» en 2023⁸.

En segundo lugar, España, Europa y el resto del mundo están viviendo una crisis energética que ha vuelto a subrayar la dependencia de los combustibles fósiles. El precio del barril de Brent ha superado los ochenta dólares, su nivel más alto desde 2014; el del gas natural ha subido más de un 500% en Europa y un 130% en los EE. UU. en lo que va de año; y el carbón, por su parte, también se ha revalorizado un 100% en este ejercicio⁹. Esta coyuntura ha puesto sobre la mesa desafíos de calado en un contexto en que el mundo se orienta hacia un sistema energético más verde, como el aumento de los riesgos geopolíticos. En el caso de España, así lo puso de manifiesto la no renovación del acuerdo firmado con Marruecos y Argelia para el tránsito de gas a través del GME, que expiró el 31 de octubre de este año. Fue una consecuencia directa de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países del Magreb el pasado mes de agosto, en un contexto de escalada de precios energéticos. Entretanto, si bien España habría logrado asegurar el suministro de gas a través del otro gasoducto (Medgaz) y de barcos en forma de gas natural licuado (GNL), el precio de la electricidad no deja de batir récords. Incluso, resulta preocupante pensar que es probable que lo siga haciendo, habida cuenta de la mayor necesidad de energía durante el invierno, en particular si resulta ser frío. Además, demuestra la pertinencia de abordar la transición energética de forma coherente con estos parámetros; por ejemplo, se propondrá la transformación de la refinería de CEPSA en el Campo de Gibraltar en una plataforma de hidrógeno verde, como un factor que podría a su vez reforzar las dinámicas de cooperación industrial a ambos lados del Estrecho.

En tercer lugar, la economía mundial está afrontando un abanico de desafíos que ponen de relieve la importancia de los puertos que aseguren la logística internacional, como es el caso del de la Bahía de Algeciras. Al tiempo que aumentan los precios de la energía y de la luz, también se advierte la escasez de

⁷ En pie desde 1986, permite coordinar el tránsito de viajeros y de sus vehículos en verano desde España a lugares del Norte de África sin colapsar el puerto de Algeciras. En 2021, el Reino de Marruecos permitió llegadas desde Portimão, en el Algarve, junto a los habituales de Génova, Marsella y Sète, pero no desde los españoles (Algeciras, Tarifa, Málaga, Motril, Almería, Alicante, Valencia, Ceuta y Melilla).

⁸ El Español. (29 de septiembre de 2021). *Presente y futuro de Ceuta y Melilla, su desarrollo empresarial*.

⁹ Moreno García-Cano, L. Ó. (2021). La geopolítica del gas: el Magreb y el suministro energético en España. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 3134, pp. 39-40.

transportistas, materias primas y suministros clave, como los semiconductores o los microprocesadores. El encarecimiento de los costes de producción para las empresas derivado de esta situación también refuerza un ciclo de presión inflacionaria, que ya ha puesto sobre aviso a los bancos centrales. Con independencia de la evolución de sus programas de estímulo, esta coyuntura demuestra la necesidad de invertir en el mantenimiento de los puertos internacionales y de promover su competitividad. Por ejemplo, tal como se analizará más adelante, el nuevo paquete *Fit for 55*, anunciado por la UE, podría mermar la competitividad del puerto de la Bahía de Algeciras frente a Tánger-Med, haciendo que compitan bajo reglas distintas en un mismo entorno marítimo y económico. Esto podría ocasionar la pérdida de volumen de negocio, de puestos de trabajo y de capacidad logística, provocando un fenómeno de fuga de carbono (*carbon leakage*) del norte al sur del Estrecho; es decir, la situación que puede producirse si, por costes relacionados con las políticas climáticas, las empresas desplazarán su producción a otro país con limitaciones de emisiones más laxas.

Por todas estas razones, la presente memoria llega en un momento oportuno. Tratará de ofrecer una visión holística y de futuro que dé respuesta a estos y otros desafíos (p.ej. la inseguridad y los tráfico ilícitos en el Estrecho). Concretamente, analizará la forma de transformar el Estrecho en un *hub* de inversiones y logística mediante una política de Estado que permita aprovechar las rentas de situación de esta área. Como ya afirmó el economista Juan Velarde en los años sesenta, estas rentas derivan del tráfico marítimo que existe entre países ribereños del Pacífico y del Índico en Oriente —China y la India sobre todo— y los del mar del Norte y de la fachada atlántica de América. España, en su condición de nodo geoestratégico, es un país bicontinental que forma parte del Hemisferio Norte y que, desde 1986, no solamente se encuentra en Europa sino también dentro de ella. Teniendo además presente el paulatino desplazamiento del centro de gravedad económico y comercial hacia Oriente, resulta más necesario aún sacar partido del estrecho de Gibraltar, que conecta los bloques comerciales asiáticos emergentes con áreas ricas como Europa y la Norteamérica atlántica con las que desean comerciar. A ello se añade el potencial que ofrece África, en particular desde que en 2019 entró en vigor el Área de Libre Comercio Continental Africana (*African Continental Free Trade Area*, o AfCFTA). España, que cuenta con dos territorios en el Norte de África y un archipiélago contiguo al continente, puede posicionarse como un polo que atraiga a empresas que deseen fomentar el comercio norte-sur, tanto desde Europa hacia África como viceversa.

Para realizar este análisis, la presente Memoria se estructurará del siguiente modo. En primer lugar, estudiará tres antecedentes sobre esfuerzos de industrialización en zonas con vecindades diversas que permitirán al lector contextualizar la problemática planteada. El primero de ellos, de carácter nacional, se refiere a los Planes de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar adoptados

entre 1965 y 1977. Al declarar la comarca como Zona de Preferente Localización Industrial, atrajeron mediante ventajas fiscales y de localización a empresas que, a día de hoy, aún están presentes en la zona, como es el caso de Cepsa o Acerinox. El segundo antecedente, de carácter internacional, se remite a la zona económica especial establecida en Shenzhen en 1980. No es un ejemplo inocente. No solo ofrece un modelo de éxito, sino que también presenta similitudes en lo referente al proceso de descolonización, habida cuenta de su cercanía con Hong Kong. El tercero, en nuestra vecindad, radica en la evolución y el desarrollo que ha conocido el norte de Marruecos desde la proclamación de Mohamed VI en 1999. Como ya se ha mencionado, ha erigido uno de los mayores complejos portuarios del mundo —Tánger-Med— y también se prevén otros, el desarrollo de líneas ferroviarias de alta velocidad y la creación de sinergias con las seis zonas económicas especiales circundantes.

Seguidamente, se precisará el concepto de zona económica especial y se analizará tanto a la luz del Derecho de la Unión Europea como del español, explicando las distintas ventajas aduaneras y fiscales que presenta dicho régimen. En este sentido, se prestará especial atención a los casos de la Zona Franca de Cádiz y de los territorios francos de Ceuta y de Melilla. Acto seguido, se estudiará el contexto competitivo del estrecho de Gibraltar, poniendo el acento sobre su trascendencia geoestratégica y comercial. Esto ofrecerá las notas básicas regionales para después detenerse en la oportunidad de redefinir y relocalizar las cadenas de valor, en la relación de cooperación y de competencia entre el puerto de la Bahía de Algeciras y el de Tánger-Med y en las consecuencias que puede tener sobre ella el paquete *Fit for 55* anunciado por la Comisión Europea. Finalmente, se realizarán propuestas concretas para acometer la transformación del Estrecho en un *hub* de inversiones y logística como política de Estado.

Capítulo 1

ANTECEDENTES QUE SIRVEN DE ESPEJO

«La historia, como pensaba Burckhardt, es "lo que una época encuentra digno de atención en otra"».

José Álvarez Junco — La ideología política del anarquismo español [1868-1910] (1976)

Los Planes de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar (1965-1977)

Los Planes de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar se incardinan en un contexto de giro en la política económica española. El Plan de Estabilización, aprobado por el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, puso fin a la política autárquica del régimen de Franco e inició un período de liberalización económica y comercial, de equilibrio macroeconómico y de apertura al exterior. Según afirmaban sus inspiradores, como Alberto Ullastres (Comercio), Mariano Navarro (Hacienda) o Joan Sardá (director técnico ante el FMI y la actual OCDE), el Plan trató de *abrir la economía de España a los vientos internacionales*.

Una vez realizado este empeño, ya con la economía saneada y las bases para recibir IED establecidas, la nueva política económica se concretó en los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, impulsados desde 1963 por Laureano López Rodó. Su objetivo consistió en *conseguir la elevación del nivel de vida de todos los españoles*. Por esta razón, no solo se crearon polos de desarrollo industrial para atraer empresas extranjeras (p.ej. la industria química en Huelva o la factoría de Citroën en Vigo) mediante la planificación industrial y la colaboración con la banca, sino que también se invirtió en vivienda y en servicios públicos como la enseñanza. Por ejemplo, la comarca del Campo de Gibraltar, una de las zonas más decaídas de España y que presentaba índices de desa-

rollo más bajos, recibió inversiones para reducir, entre otros, el analfabetismo, la tasa de paro y la falta de infraestructuras (abastecimiento de agua, recogida de residuos sólidos urbanos o depuración de aguas residuales, entre otros)¹⁰.

Naturalmente, estos Planes también persiguieron objetivos políticos. Tal fue el caso del primer Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar, aprobado por Decreto de 28 de octubre de 1965, y que sirve de antecedente al propósito de esta memoria. Se enmarca en el impulso que cobró el proceso de descolonización de Gibraltar, tanto a nivel bilateral como en Naciones Unidas, teniendo en cuenta la ola internacional de descolonizaciones y el carácter prioritario que le dio el entonces ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella y Maíz. Entonces, se publicaron los Libros Blanco (del Reino Unido) en 1965 y el Rojo (de España) en 1968, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó resoluciones para tratar de poner fin al contencioso hispano-británico y el Reino Unido organizó un referéndum de forma unilateral en la colonia en 1967 y aprobó una Constitución para ella en 1969. Al contravenir el Tratado de Utrecht de 1713 y dificultar la resolución del contencioso por vía bilateral, España decidió entonces suprimir las comunicaciones terrestres con la colonia; es decir, decretó el «cierre de la Verja»¹¹.

Fue en este contexto de liberalización económica, de planificación industrial y de tensión por la descolonización de Gibraltar, por tanto, cuando se impulsaron los Planes entre 1965 y 1977. El primero de ellos afirma en su Exposición de Motivos lo siguiente:

«El desarrollo económico y social de la zona comprende una serie de actuaciones encaminadas a intensificar la enseñanza y la formación profesional y acelerar los proyectos en estudio y ejecución por los distintos Departamentos ministeriales y Corporaciones locales, y fomentar la iniciativa privada. Entre estas últimas destacan la declaración de zona de interés turístico y de preferente localización industrial»¹².

Según María José Foncubierta Rodríguez, la política industrial subsiguiente se articuló en torno a tres pilares: *«apoyo a la industria pesada, por carecer la comarca de recursos naturales y energéticos propios; abastecimiento de la misma por vía marítima, debido a la falta de infraestructura terrestre de conexión con el interior; y consideración del valor estratégico del puerto de la Bahía de Algeciras»¹³*. Desde entonces:

¹⁰ Torremocha, A. (20 de noviembre de 2017). *El Puerto y los planes de Gibraltar (1965-1977)*. EuropaSur.
¹¹ La medida se levantó en 1982 para el tránsito de peatones y en 1985 para el de vehículos, en este caso para permitir nuestra adhesión a la UE. Tuvo un impacto económico negativo a ambos lados de la Verja.
¹² Decreto 3223/1965, de 28 de octubre, sobre aplicación de un programa de medidas para el desarrollo económico-social del Campo de Gibraltar.
¹³ Foncubierta Rodríguez, M. J. (2010). El origen de la gran industria en la Comarca del Campo de Gibraltar. *Historia Abierta Online (HAOL)*, Núm. 22, pp. 48.

«Se viene produciendo un proceso socioeconómico, totalmente nuevo, en el que se trata de potenciar al máximo las posibilidades naturales y humanas de un conjunto de nueve municipios marcados desde el pasado por una honda situación de subdesarrollo [...] y agravada por la existencia de un problema colonial que, con todas sus secuelas, ha contribuido grandemente al estancamiento»¹⁴.

Entre estas posibilidades naturales y humanas, cabe destacar las del puerto de la Bahía de Algeciras como motor económico de una zona deprimida. En palabras del historiador Antonio Torremocha, los Planes tendrían «una importancia capital en el proceso de crecimiento del puerto de Algeciras en todos los órdenes, comenzando por la mejora de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de los tráficos»¹⁵. Esto se hizo necesario en un contexto en el que afirma que la pesca comenzaba a decaer. En otras palabras, se reorientó su negocio a ámbitos más rentables gracias al desarrollo industrial que propició el Decreto. A tal efecto, siguiendo con Antonio Torremocha:

«Lo reducido de su hinterland debía ser compensado de alguna manera si se quería convertir al puerto de Algeciras en el motor de la economía de la zona, generador de mano de obra directa, indirecta e inducida y en la puerta de entrada/salida de mercancías y de pasajeros [...]. Sería con el establecimiento de industrias potentes en el arco de la bahía (Refinería Gibraltar de Cepsa y sus industrias derivadas, operativa la primera desde 1967, Petroquímica Española y desde 1976 la Intercontinental Química; Acerinox, activa desde 1973; Central Térmica Bahía de Algeciras, puesta en marcha en 1970; Gibraltar Intercar, activa desde 1985 y Maersk España desde 1986) cuando se lograrían reactivar los tráficos portuarios y, con ellos, los ingresos del puerto de Algeciras (luego Puerto de Algeciras-La Línea y, más tarde, Puerto de la Bahía de Algeciras).»¹⁶

Estas industrias se vieron atraídas por las ventajas fiscales concedidas a las empresas que se establecían en la comarca, pero también por la posición geográfica de la Bahía de Algeciras y por el crecimiento de la actividad comercial del puerto, en particular debido al incremento del tráfico de contenedores¹⁷. Esto vino propiciado por el Plan de Puertos 1961-1967, que mejoró la infraestructura portuaria y con ello su competitividad.

¹⁴ Lozano Maldonado, J. (1974). El Campo de Gibraltar y su Plan de Desarrollo. Aproximación geográfica a un paisaje en transformación. *Cuadernos geográficos n.º4 de la Universidad de Granada*, pp. 58.

¹⁵ Torremocha, A., *Op. Cit.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ En 1956, Malcolm McLean inventó el contenedor y patentó su primer modelo. Creó un tamaño estándar, que permitía su carga y descarga directa entre barcos y camiones. Desde los años 70 se generalizó su uso, lo que favoreció el crecimiento de los puertos, la informatización del transporte y la reducción de costes.

Sin embargo, el puerto se desarrollaría de una manera particular, todavía visible en la actualidad, que según Antonio Torremocha le confiere un carácter de «isla». Esto se debe a dos factores. Primero, a la ausencia de zonas industrializadas colindantes a Algeciras, que concentraba el 80% de la población activa y del comercio del Campo de Gibraltar. Las economías de Tarifa y del Interior, por ejemplo, se centran en el sector agrícola y el turístico. Segundo, a la inexistencia de conexiones terrestres y aéreas adecuadas con el centro de la península. Entonces, y todavía hoy, el Campo de Gibraltar y su puerto contaban con el tramo ferroviario Algeciras-Bobadilla, una línea de 1892 que sigue pendiente de electrificar. Sí es cierto que, en el marco del IV Plan Nacional de Desarrollo (1976-1979), se inició la construcción de una red viaria directa entre el puerto de la Bahía de Algeciras y el centro del país¹⁸. Pero del otro lado de la Bahía, en el istmo ocupado ilegalmente por el Reino Unido, ya se construyó un aeródromo en 1934 que más tarde se convirtió en aeropuerto, es decir, también llevaría a cabo actividad comercial.

Estas circunstancias desfavorables no impidieron el desarrollo del área y del puerto, que se lograría acometiendo obras de infraestructura en los años siguientes. En el área, se construyeron polígonos industriales para acoger las empresas beneficiadas por los concursos públicos. Los primeros que se crearon fueron el de «Campamento», entre La Línea y San Roque, y el de «Cortijo Real», en Algeciras [ver Imagen 1]. En 1965 se construyó el Embalse de Guadarranque en Castellar de la Frontera y en 1978 San Roque acogió la refinería de Cepsa. Paralelamente, también se adecuaron la enseñanza y la formación profesional a las necesidades de mano de obra cualificada que demandarían estas industrias¹⁹. En lo referente al puerto, se inició «*la construcción del muelle de la Isla Verde [y su ampliación, 1968-1982], la habilitación de nuevas líneas de atraque y del dragado en la dársena pesquera [para grandes buques] y la prolongación del Dique Norte para ampliar la superficie de aguas abrigadas*»²⁰.

Esta evolución del Campo de Gibraltar fue fruto, por tanto, de una política de Estado dirigida a promover su desarrollo económico y social, que atrajo a empresas de industrias prioritarias y que favoreció el desarrollo de infraestructuras. Entre los beneficios ofrecidos a las empresas, destacan los de carácter fiscal —que podían alcanzar una reducción de hasta el 95% en los impuestos relacionados con la constitución de la empresa— y de carácter financiero —tales como la reducción de hasta el 50% de los tipos de gravamen del Impuesto sobre las Rentas del Capital o la subvención con cargo a los Presupuestos Generales

¹⁸ Foncubierta Rodríguez, *Op. Cit.*, pp. 49-50.

¹⁹ *Ibid.* pp. 51 Por ejemplo, en 1975 se creó la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial de Algeciras, hoy Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Algeciras en la Universidad de Cádiz.

²⁰ Torremocha, A. *Op. Cit.*

del Estado (PGE) de hasta el 20% de la inversión en capital fijo aprobada por la empresa—²¹.

Al amparo de estas ayudas, se instalaron empresas de diversas ramas de actividad. Entre otras, y a pesar de la crisis energética de los setenta, cabe destacar la capacidad de arrastre de Cepsa, cuyos productos derivados contribuyeron a conformar un complejo petroquímico; del sector energético, la Central Térmica «Bahía de Algeciras» y, desde 1993, el Parque Eólico del Estrecho; del sector siderometalúrgico y sus transformados, Acerinox y Migma. Desde 1991, estas y otras grandes empresas (p.ej. MAERSK) se agrupan en la «Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar (AGI)»²².

El caso de Shenzhen (1980-hoy)

El caso de Shenzhen resulta paradigmático en el universo de las zonas económicas especiales (ZEE) de éxito e inspirador para España dada su proximidad con Hong Kong; un factor que, como ya se ha mencionado, permite establecer paralelismos entre este y el del Campo y la colonia de Gibraltar. Por eso, como diría Luis Óscar Moreno García-Cano, en España «*no podemos tener un Hong Kong sin su Shenzhen*»; es decir, debemos aprovechar el potencial de la colonia y buscar sinergias creando una ZEE a su alrededor.

Ambos territorios han servido al Reino Unido de base estratégica para promover sus intereses comerciales y financieros mediante la aplicación de una regulación más laxa. Esto ha permitido atraer los flujos correspondientes en sus regiones y una especialización en servicios financieros. Como consecuencia, las economías circundantes han dependido de estos territorios y han arrastrado índices de desarrollo más bajos. Además, ambos fueron entregados tras la finalización de episodios bélicos en los que el Reino Unido logró alzarse como vencedor. En nuestro caso, *la ciudad y castillos de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen* fueron cedidos al Reino Unido conforme al artículo X del Tratado de Utrecht de 1713, tras la Guerra de Sucesión (1701-1713). En el caso de Hong Kong, China cedió esta base naval y comercial a través de la firma de uno de los conocidos como «tratados desiguales», concretamente el Tratado de Nankín de 1842, una vez concluida la Primera Guerra del Opio (1839-1842).

Naturalmente, también existen diferencias. La colonia de Gibraltar se ha convertido desde el siglo XVIII en un enclave militar británico situado en uno de los estrechos más concurridos del planeta, lo que le ha conferido una influencia geoestratégica singular. En el caso de Hong Kong, no solo carece de esta con-

²¹ Foncubierta Rodríguez, *Op. Cit.*, pp. 50-51.

²² *Ibid.*

dición, sino que, a diferencia de Gibraltar, ya fue retrocedido el 1 de julio de 1997 con arreglo a la Declaración Conjunta de China y Reino Unido de 1984²³. Una de las condiciones recogidas en ella estipulaba la creación de una región administrativa especial que permitiera el autogobierno y mantuviera, con un elevado grado de autonomía, un sistema político y económico distinto del vigente en la China continental. Este arreglo, epitomado en el principio «un país, dos sistemas», como se sabe, se encuentra actualmente en entredicho. En el caso de Gibraltar, sigue constituyendo una anomalía histórica, como única colonia existente en Europa, y un punto de fricción entre el Reino Unido y España.

Otra de las diferencias que pueden identificarse entre ambos tiene que ver con la evolución demográfica y económica que ha conocido Shenzhen desde 1980, cuando se estableció su ZEE, que no tiene punto de comparación con la correspondiente al Campo de Gibraltar. En apenas cuatro décadas, ha pasado de ser una pequeña aldea pesquera a una megalópolis tecnológica conocida en todo el mundo. A título ilustrativo, si en el año 1980 contaba con apenas 60 000 habitantes, en 1991, un año antes de la gira por el sur de Deng Xiaoping, su población superaba el millón. Tras crecer una media de un 29% interanual durante los años 80 y 90, en 2000 su población llegó a los siete millones de habitantes y actualmente supera los 12 500 000²⁴. Además, su media de edad ronda los veintiocho años. En cuanto a su PIB, hasta 1993 creció una media del 40% anual —frente al 9,8% a nivel nacional— y supera actualmente el de Irlanda, el sector de la alta tecnología es responsable del 40% del PIB de la ciudad y esta invierte un 4% de este PIB en I+D+i.²⁵

El proyecto se enmarca en la política de Reforma y Apertura impulsada por Deng Xiaoping desde que llegó al poder en 1977, tras la muerte de Mao Zedong. Junto a la ZEE de Shenzhen, también se crearon otras dos en la región de Guangdong (en Zhuhai y Shantou) y otra en la región de Fujian (en Xiamen), concebidas como zonas francas con ventajas fiscales y aduaneras para atraer capitales extranjeros (tanto de inversores extranjeros como de la diáspora china, a la sazón cifrada en treinta millones de personas). Entonces, constituían laboratorios que buscaban familiarizar la sociedad china con la economía de mercado «socialista» y crear motores de crecimiento económico para desarrollar la región costera. En particular, se promovió la creación de empresas conjuntas —*joint ventures*—, que permitieran también la transferencia de tecnología²⁶.

²³ Ese año se firmó la Declaración de Bruselas entre el Reino Unido y España de cara a preparar nuestra adhesión a las CC. EE. En el caso de Hong Kong, en 1984 se preparó la situación posterior a 1997, año en que finalizaba la cesión firmada en 1898 por 99 años de los «Nuevos Territorios», que son los que rodean Hong Kong (cedido en 1842), el sur de Kowloon y la Isla de Stonecutters (cedidos en 1860).

²⁴ Extraoficialmente, podría contar con una población de hasta veinte millones de habitantes.

²⁵ El País Semanal. (2017). *Shenzhen, la ciudad china que conquista el mundo con su tecnología*.

²⁶ Pernas Ramírez, F. (2018). *El Área de la Gran Bahía: Motor de China en la era del tecno-nacionalismo*. Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 66, pp. 30-34.

Como es natural, igual que en el caso de los Planes de Desarrollo del Campo de Gibraltar, la creación de ZEE en China también persiguió fines políticos y se articuló como una política de Estado a medio y largo plazo. En efecto, su localización no se escoge por casualidad, sino que tiene presente el potencial económico de Hong Kong, de Macao y de Taiwán. Pekín trataba así de crear sinergias con territorios en los que aspira a ejercer soberanía o mayor influencia, situados en su mayoría en el Área de la Gran Bahía, en torno al Delta del Río Perla²⁷. La ciudad de Shenzhen, del mismo modo que el Campo de Gibraltar con respecto a la colonia de Gibraltar, se sitúa en la *hinterland* de Hong Kong, como también lo hace la ciudad de Shantou. En el caso de Zhuhai, esta toca a Macao; en cuanto a Xiamen y su puerto, estos miran hacia Taiwán [ver Imagen 2].

No se trataba de absorber su potencial económico sino de aprovecharlo, como lo demuestra que los territorios se hayan especializado en ámbitos diferentes. Mientras que Hong Kong destaca como plaza cambiaria y centro financiero (para la gestión de activos de riesgo), de transporte (aéreo y marítimo) y comercial (como referente para el arbitraje en materia comercial y de inversiones en la región de Asia-Pacífico), Shenzhen lo hace en el ámbito tecnológico, como capital china de innovación y de creatividad. Por ejemplo, fue aquí donde se fundaron Huawei (1987) y Tencent (1998), creadora de WeChat (2011), y donde se desarrolla la tecnología china usada en drones. Estas y otras empresas han acudido a Hong Kong para financiarse o para salir a bolsa. Del mismo modo, Macao se ha alzado como destino internacional de ocio y turismo, así como centro comercial y base para la cooperación entre China y los países de habla portuguesa. Cantón, por su parte, destaca como centro cultural, tecnológico, educacional y *hub* industrial y comercial internacional, además de servir de eje de la Ruta de la Seda por vía marítima desde 2013²⁸. Aplicado este razonamiento al caso español, se deberían crear sinergias con el capital y los servicios financieros y turísticos de la colonia de Gibraltar para impulsar, de manera complementaria, la Bahía de Algeciras como *hub* de inversiones y logística.

En lo que se refiere a Shenzhen, en suma, gracias a su temprana conversión en una ZEE, China logró convertir mediante una política de Estado una situación adversa en uno de los mayores focos económicos del país y en una de sus mayores fuentes de riqueza. De esta manera, se ha transformado en uno de los principales centros productivos de China y en el mayor polo de atracción de IED del país. Su ZEE establece un marco de incentivos, operacional y regulatorio diferente del que rige en la China continental, lo que permite crear sinergias con Hong Kong y desarrollar un ecosistema tecnológico puntero.

²⁷ Para observar en imágenes el desarrollo de esta área durante décadas, se recomienda visitar este sitio web: <https://www.theguardian.com/cities/2016/may/10/china-pearl-river-delta-then-and-now-photographs>,

²⁸ Pernas Ramírez, F. *Op. Cit.*, pp. 65-68.

El desarrollo del norte de Marruecos (2002-hoy)

El tercer antecedente que sirve de espejo se encuentra del otro lado del Estrecho. Desde la proclamación de Mohamed VI como rey, en 1999, dos han sido los objetivos prioritarios perseguidos por la Monarquía alauita. De un lado, lograr el reconocimiento internacional de la «marroquinidad» del Sáhara Occidental como *causa sagrada del conjunto del pueblo marroquí*, tal como lo define su Ministerio de Asuntos Exteriores. Del otro lado, conseguir integrar el norte de Marruecos con el resto del país, y en particular el Rif —una región que tradicionalmente ha recelado del poder de Fez o de Rabat—, para así cohesionar el Reino y, a largo plazo, ejercer soberanía sobre Ceuta y Melilla, que Marruecos considera «todavía ocupadas». El desarrollo económico de esta área se enmarca en este objetivo y constituye así una política de Estado o «visión real».

Este carácter de «política de Estado» se puede también inferir del discurso del rey Mohamed VI, pronunciado en febrero de 2003, al presentar el proyecto de Tánger-Med:

«Procedemos al lanzamiento de uno de los mayores proyectos económicos en la historia de nuestro país. Se trata del nuevo puerto Tánger-Mediterráneo que consideramos como el núcleo de un gran complejo portuario, logístico, industrial, comercial y turístico. [...] Marruecos consolida así su presencia en el espacio Euro-Mediterráneo y en su entorno magrebí y árabe. Valoriza su vocación de polo de intercambios entre Europa y África, el Mediterráneo y el Atlántico. [...] Un marco económico sólido, de nivel internacional, y zonas francas, que le permiten valorizar su gran potencial y lograr crear un modelo de desarrollo regional integrado...»²⁹.

Anunciado un año antes, las obras de construcción del puerto Tánger-Med 1 comenzaron en 2004 y terminaron en 2007, permitiendo que parte de la actividad portuaria iniciara un año después, a tan solo cuarenta kilómetros de Tánger. Entretanto, ya había captado la atención de grandes armadores internacionales, a los que se concedió la gestión de las dos terminales de contenedores durante treinta años³⁰. Desde entonces, se han inaugurado la plataforma industrial de Tánger-Med, los puertos de pasajeros y de carga rodada (Ro-Ro³¹), una terminal ferroviaria y otra de hidrocarburos, el complejo «Renault Tánger-Med», el «Export Access» y una autopista que conecta Tánger-Med con la red marroquí de autovías. Asimismo, se iniciaron las obras de construcción del «Tánger-Med

²⁹ Este discurso y los datos recogidos en los siguientes párrafos pueden encontrarse en la página web oficial de Tánger-Med: <https://www.tangermed.ma/es/>.

³⁰ Concretamente, a CMA-GMA y a APM Terminals. Esta última empresa también gestiona una de las dos terminales de Tánger-Med 2; la segunda lo hace Marsa Maroc, que controla grandes puertos de Marruecos.

³¹ *Ro-Ro* es un acrónimo del término inglés *roll on-roll off* que hace referencia al transporte de vehículos, tanto automóviles como camiones, por medio de buques u otras embarcaciones.

Port Center», de «SAS Export» y del puerto Tánger-Med 2, una ampliación, esta, que finalizó en 2019 y que inauguró el príncipe heredero Mulay Hassan.

De esta manera, Tánger-Med se ha convertido en un *hub* logístico mundial. Está conectado con más de 180 puertos de todo el mundo, cuenta con capacidad para gestionar nueve millones de contenedores, siete millones de pasajeros, un millón de vehículos y setecientos mil camiones. Además, en 2020 fue el primer puerto del Mediterráneo en recepción de contenedores, por delante de Algeciras y de Valencia, con cerca de seis millones de TEU³², siendo además el más grande de África. Su plataforma industrial acoge a más de 1100 empresas con vocación global, muchas de ellas españolas, que pertenecen a distintos sectores entre los que destacan la automoción (CIE Automotive, Delphi, Yazaki), la logística (Gefco o Grupo Romeu), el textil (subcontratación de Inditex o Mango) o las energías renovables (Siemens Gamesa). En conjunto, representan un volumen de negocios de unos 5300 millones de euros anuales.

Conviene recordar que antes de 2002 el norte de Marruecos estaba desierto. En palabras de la ensayista y periodista franco-marroquí Zakya Daoud, entonces «*no había nada en esta costa, en el centro del Estrecho, a medio camino entre Tánger y Ceuta, al borde del pequeño pueblo pesquero de Alcazarseguir. [...] Hoy, las colinas han sido decapitadas y los habitantes desplazados en un radio de cincuenta kilómetros, se han ganado ocho kilómetros de diques sobre el mar, los buques portacontenedores ultragrandes (ULCV)³³ maniobran para entrar en un complejo portuario gigantesco [...]. La geografía económica de toda la región ha cambiado de arriba abajo*»³⁴.

Es preciso retener esta idea de desarrollo, que no solo se aplica al complejo portuario sino también a la plataforma industrial impulsada por el desarrollo de zonas francas y, del mismo modo, sirve como caso espejo para el futuro del Campo de Gibraltar y de las Ciudades Autónomas. En 2001, ningún inversor habría apostado por un entorno descapitalizado y deprimido, con una elevada tasa de desempleo y un capital humano poco cualificado, que además carecía de infraestructuras adecuadas para la logística y de provisión de servicios empresariales. Sin embargo, veinte años después, ya son más de 1100 las empresas instaladas en esta zona. Se benefician tanto de las rentas de situación propias del Estrecho como de un entorno fiscal y aduanero propicio como puerta de entrada en el mercado africano o para que las empresas europeas relocalicen parte de su

³² *Twenty-Foot Equivalent Units* (TEU) es la unidad de medida de contenedores más utilizada en el transporte marítimo. Equivale a 6,1 metros de largo (20 pies) por 2,4m de ancho y 2,6m de alto. Sirve para medir la capacidad y el tamaño de buques y para calcular la actividad portuaria.

³³ Son los *ultra-large container vessels* (ULCV), que tienen capacidad para transportar más de 15 000 TEU. Por ejemplo, el HMM Algeciras (24 000) y el Maersk Madrid (20 500), ambos construidos por Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering, que figuran entre los diez ULCV más grandes del mundo.

³⁴ Daoud, Z. (2013). Tanger Med : un pari sur l'avenir du détroit de Gibraltar. *Esprit*, 98-108. Traducción propia.

producción destinada al mercado europeo. Por ejemplo, Decathlon ha establecido una base logística en Tánger-Med, ampliada en 2017, que recibe productos de diecisiete países y que está pensada para abastecer las futuras diez tiendas que piensa abrir en África, teniendo en cuenta el futuro potencial demográfico y económico del continente.

Por supuesto, esto también ha sido el resultado de una política centralizada en la *Tanger Med Special Agency* (TMSA). Se trata de una «agencia especial» creada en 2002 y participada al 100% por el Estado, que dispone de prerrogativas de poder público para asegurar la gestión unificada del complejo portuario (*Tanger Med Port Authority*), de las zonas económicas especiales (*Tanger Med Zones*) y de los servicios portuarios (*Cires Technologies*, *Tanger Med Engineering* y *Tanger Med Utilities*). Tanto en la construcción de Tánger-Med 1 como la de Tánger-Med 2, TMSA asumió el 58% de la inversión. De esta manera, Marruecos ha creado un sistema de ventanilla única para las empresas, diseñado para facilitar la ejecución de proyectos, y dispone todavía de una gran reserva de terrenos (casi el doble de los que ya ha utilizado: 16 millones de m² contra 30 millones). Y además de eliminar trabas burocráticas, suprime el control de divisa mediante acuerdos especiales y facilita la fiscalidad de las empresas gracias a regímenes ultrasimplificados.

Tánger-Med se ha erigido así en el *núcleo de un gran complejo portuario, logístico, industrial, comercial y turístico*, retomando las palabras del discurso pronunciado por Mohamed VI. En la periferia de este núcleo se han construido tres tipos de infraestructuras para articularlo: primero, seis zonas económicas especiales (ZEE); segundo, conexiones ferroviarias y, tercero, instalaciones portuarias³⁵.

Las seis ZEE se han erigido en torno a Tánger-Med y a Ceuta [ver Imagen 3]. La primera, *Tanger Free Zone*, de 1999, considerada la mayor plataforma industrial del norte de África —por encima de la *Casablanca Finance City*, centrada en servicios financieros—, acoge empresas textiles, automovilísticas, aeroespaciales y agrícolas y se encuentra a cuatro kilómetros del aeropuerto Tanger Ibn Battouta, el más grande en la región, que sirve a Ceuta y va a ampliarse. La segunda, *Logistics MedHub Free Zone*, de 2008, ofrece una zona aduanera para el comercio entre Europa y África, especializada en actividades de logística, distribución entre ZEE marroquíes, almacenamiento, ensamblaje, etiquetado y control de calidad. La tercera, *Tanger Automotive City*, de 2012, se especializa en la industria automóvil y se sitúa al lado de la *Renault Tanger Med Free Zone*,

³⁵ Existen también otras, como los aeropuertos o las autopistas; p.ej. el puente atirantado Rey Mohamed VI entre Rabat y Sale, el más largo de África, que fue construido por la China Railway Bridge Engineering Group entre 2010 y 2016 y financiado por la Sociedad Nacional de Autopistas de Marruecos y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este ejemplo permite cuestionar el rol del BEI, pues financia infraestructuras en un país competidor mientras que en Europa y en España existen todavía carencias pendientes de corregir.

fundada en 2008, que administra las plantas de Renault y abastece a marcas como Sandero, Lodgy o Logan MCV. La cuarta, *Commercial Zone of Findeq*, de 2012, se creó para el desarrollo del comercio mayorista. La quinta, *Tétouan Shore*, de 2013, ofrece servicios empresariales subcontratados en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y de procesos empresariales. La sexta, *Tétouan Park*, tiene por objeto estimular los procesos industriales de la región una vez se ponga plenamente en funcionamiento. Valga con señalar que estas ZEE han atraído grandes y medianas empresas al norte de Marruecos, donde han fomentado el sector terciario, la industria, la presencia de mano de obra femenina y los procesos de urbanización, de capitalización empresarial y de privatización de la economía³⁶. Además, desde 2017 se construye la *Mohammed VI Tangier Tech City*, una futura ciudad inteligente centrada en la promoción industrial y tecnológica en colaboración con China que podría estar lista en 2027.

Esta evolución ha venido acompañada, en segundo lugar, de nuevas conexiones ferroviarias. Concretamente se trata de nuevas líneas de alta velocidad, tal como lo prevé el *Plan Rail Maroc 2040*, anunciado en 2015. En 2018 se inauguró el primer segmento de la línea Al-Boraq, la primera de alta velocidad de África, que conecta la ciudad industrial y portuaria de Tánger con Casablanca, el corazón de la economía marroquí, a través de Kenitra y Rabat. Lo hace en apenas dos horas y diez minutos, contra cinco horas anteriormente. Fue el resultado de una empresa conjunta entre la SNCF y la ONCF³⁷ y de la colaboración de Alstom, la multinacional francesa que diseñó y fabricó el Avelia Euroduplex, el modelo de tren que opera en la línea Al-Boraq³⁸.

De cara al futuro, el *Plan Rail Maroc 2040* prevé la construcción de 1500 kilómetros de vías ferroviarias de alta velocidad adicionales. Esto es importante por al menos tres razones. La primera, por las oportunidades económicas que ofrece a las empresas de construcción y de ingeniería españolas, que son líderes mundiales en el sector, pero también a las extranjeras. Dado que en las licitaciones suele repercutir el estado de las relaciones diplomáticas bilaterales, conviene tener presente esta dimensión. En la actualidad, por ejemplo, Israel obtiene cada vez más contratos en Marruecos. La segunda, por el carácter prioritario con que se cifra la creación de una línea de alta velocidad que conecte Tánger con Lagouira (La Güera), una localidad situada en el extremo meridional del Sáhara Occidental. Además de recordar el carácter de política de Estado del Plan, esta línea también abriría un corredor comercial desde el Mediterráneo Occidental hasta la frontera con Mauritania; es decir, con el África Occidental. Tercero, y relacionado con lo anterior, porque estas líneas vertebran la cadena

³⁶ Bercardino, M., & Esposito, V. (2020). Tanger MED SEZs: A Logistic and Industrial Hub in the Western Mediterranean. *O. Gervasi et al. (Eds.)*, pp. 46-49.

³⁷ SNCF= *Société Nationale des Chemins de Fer Français*. ONCF= *Office National des Chemins de Fer*.

³⁸ Tanchum, M. (2020). Morocco's Africa-to-Europe Commercial Corridor: Gatekeeper of an emerging trans-regional strategic architecture. *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES)*, 5.

industrial euroafricana. Por ejemplo, en junio de 2019, el Grupo Stellantis (ex PSA), uno de los grupos de automóviles más grandes a nivel global, abrió una planta industrial en Kenitra. Siguió el ejemplo del Grupo Renault, su competidor, que abrió su segunda planta manufacturera en 2012 en Melloussa (Tánger) y actualmente remite cada día seis trenes de vehículos Renault a Tánger-Med para su exportación por vía marítima³⁹.

En tercer lugar, las instalaciones portuarias. Así como Marruecos ha desarrollado una estrategia a largo plazo para las conexiones ferroviarias, también lo ha hecho para las portuarias. Se trata de la Estrategia Nacional Portuaria 2030, anunciada en 2012 y dotada de 7000 millones de dólares, que fija como meta principal convertir Marruecos en un nodo de conectividad para las rutas comerciales entre Europa, África y Oriente Próximo especializando los puertos y creando ZEE contiguas. Al margen de Tánger-Med, la joya de la corona, la Estrategia prevé también la construcción de Nador West Med, en las inmediaciones de Melilla, con capacidad para recibir 3,5 millones de TEU y ULCV que transporten petróleo y productos derivados, y dos zonas francas: una industrial y otra de servicios a empresas. Las obras comenzaron en 2017 y se estima que finalizarán en 2023. Entretanto, la sociedad marroquí MYA Energy pretende erigir ahí con la empresa estatal rusa VEB un complejo petroquímico y una refinería de petróleo para refinar hasta 200 000 barriles al día. En Kenitra, Marruecos quiere reforzar el puerto para promover el turismo de cruceros y el comercio de cereales, hidrocarburos y automóviles a través del proyecto *Kenitra Atlantique*. Cabe también mencionar que la Estrategia contempla una inversión de 1.000 millones de dólares para construir un puerto en Dakhla (Villa Cisneros), en la costa del Sáhara Occidental, con vistas a reforzar el comercio con el África Occidental y desarrollar rutas transatlánticas con América Latina⁴⁰ [ver Imagen 5].

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

Capítulo 2

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES (ZEE)

Concepto, características y tipología

Existen muchas definiciones de ZEE. Según la Organización Internacional del Trabajo, son «zonas industriales que cuentan con incentivos especiales para atraer a inversores, donde las mercancías importadas son sometidas a operaciones de perfeccionamiento antes de ser reexportadas». La Organización Mundial del Comercio precisa que en ellas «se reducen las barreras al comercio y se crean otros incentivos, que pueden cambiar con el tiempo, pero habitualmente consisten en medidas fiscales, deducciones de impuestos o exenciones, más que subvenciones». Además, de acuerdo con el Banco Mundial, el concepto básico de ZEE incluye algunas notas comunes: «un área geográfica delimitada y a menudo asegurada por vallas; una administración o dirección unificada; atribución de beneficios según la ubicación física dentro de la zona; zona aduanera separada (con exención de impuestos) y cadena de producción simplificada».⁴¹

Lo fundamental consiste en comprender que el concepto de ZEE se ha adoptado a lo largo de las últimas décadas para referirse, a nivel internacional, al concepto de zona franca que conocemos en España⁴². Por este motivo, la revista *The Economist* afirma que la primera ZEE moderna se creó en 1959 en el aeropuerto de Shannon, en Irlanda. Sin embargo, en España y en otros países ya se habían implantado sistemas similares por razones políticas, económicas o sociales para el desarrollo de zonas deprimidas, empleando términos como «territorio neutro» o «puerto franco». En ellas no se aplicaban impuestos aduaneros o de otro tipo, en su totalidad o en parte, y si bien inicialmente tuvieron un carácter industrial,

⁴¹ Berardino y Esposito, *Op. Cit.*, pp. 40-41. Traducción propia.

⁴² Arteaga Ortiz, J., Miranda Martel, M. J., Ferrer Delgado, P., & Riveras, J. (2016). Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales. *Revista Empresa y Humanismo*, 7-50.

posteriormente irían cobrando un cariz comercial. Este ha sido el caso del archipiélago canario, por ejemplo. Por eso la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, habla en su Exposición de Motivos del final de una «*historia de singularidades fiscales y comerciales que hunde sus raíces en el siglo XVI y de aquel sistema de puertos francos surgido a mediados del siglo XIX, que se prolongaría hasta la guerra civil española de 1936.*»

Desde 1959, tomando la referencia propuesta por *The Economist*, se puede hablar de un *boom* de estas ZEE en todo el mundo. Según la Conferencia de NN. UU. sobre Comercio y Desarrollo, mientras que en 1975 tan solo existían 79 ZEE en 29 países, en 2019 se contaban hasta 5.400 ZEE establecidas en 147 economías, especialmente de Asia, donde se registraron más de 4.000 y un total de 2645 en el Sudeste Asiático⁴³. Marruecos, por tanto, no es ni mucho menos el único país que utiliza esta herramienta. Inspirados por el «milagro de Shenzhen», otros como Catar, Myanmar, Filipinas o Japón también han hecho lo propio utilizando distintas modalidades de ZEE. Por ejemplo, el estado de Maharashtra, en la India, abarca hasta sesenta ZEE que se han creado en los últimos años⁴⁴.

La razón de este crecimiento exponencial se debe a que las ZEE, en general, se consideran catalizadores del crecimiento económico, sobre todo en países emergentes o en desarrollo. Las reformas requeridas proporcionan beneficios estáticos a corto plazo (p.ej. estrategias de inversión para incrementar la tasa de ocupación) y dinámicos a largo plazo (p.ej. mayor apertura comercial y competitividad). Sin embargo, para que surtan estos efectos, es necesario construir una red de infraestructuras de calidad que las conecte con los flujos comerciales y financieros internacionales, establecer incentivos fiscales adecuados y garantizar un marco legislativo y administrativo que proporcione seguridad jurídica. En su defecto, como ha sucedido con frecuencia en África, las ZEE no sirven para favorecer el desarrollo y pueden incluso resultar contraproducentes.

En la actualidad, dada la variedad de ZEE presentes en todo el mundo, este concepto se ha convertido en un término genérico que abarca diferentes zonas y que ha ganado en complejidad. Valga con apuntar, en este sentido, que en un contexto de desarme arancelario a nivel internacional promovido por la OMC, estas ZEE sirven cada vez más como instrumento al servicio de la logística de las empresas para incrementar la rentabilidad y la eficacia de sus operaciones. En el caso de la UE, esto se debe a que se suelen utilizar para almacenar mercancías no comunitarias cuyo destino final no se fija de antemano. Señalado lo anterior,

⁴³ Bercardino, M. & Esposito, V., *Op. Cit.*, pp. 41.

⁴⁴ *The Economist*. (4 de abril de 2015). *Special economic zones: not so special*.

en la Imagen 4 se puede observar un esfuerzo de condensación de los distintos tipos de ZEE que existen en el mundo en torno a seis⁴⁵.

Las ZEE en el derecho de la Unión Europea

En el derecho comunitario se imponen condicionantes al establecimiento de ZEE, sean estas del tipo que sean, derivados de la creación de la unión aduanera y del mercado interior. En efecto, dado el estadio de integración económica alcanzado en el seno de la Unión, se aplica un arancel exterior común al comercio con terceros países y se prohíben los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente en el comercio intracomunitario, de conformidad con el artículo 28 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y el Código Aduanero de la Unión. A su vez, la unión aduanera constituye un pilar del mercado interior, cuyo recto funcionamiento requiere la observancia de normas adoptadas en el marco de políticas y acciones internas de la Unión, de acuerdo con las competencias atribuidas en los Tratados. En particular, destacan las normas comunes sobre competencia y fiscalidad, pues restringen el margen de actuación de las empresas y de los Estados; en este caso, sobre todo, a la hora de otorgar ayudas.

Las limitaciones a la concesión de ayudas de Estado se encuentran recogidas, principalmente, en el artículo 107 del TFUE. En su apartado 3, letras a) y c), establece que *podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo (caso del Campo de Gibraltar y de Ceuta y Melilla), así como en las regiones contempladas en el artículo 349 habida cuenta de su situación estructural, económica y social (las regiones ultraperiféricas, o «RUP», como Canarias); y también para facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*. Según el artículo 108, será la Comisión la encargada de examinar las ayudas, por lo que deberá ser informada con antelación de los proyectos dirigidos a concederlas o a modificarlas.

Todo lo anterior lo manifestó la Comisión en marzo de 2014 al responder una pregunta de un grupo de diputados del Parlamento Europeo que versaba, precisamente, sobre el establecimiento de ZEE para el transbordo marítimo ante la competencia creciente de puertos de terceros países y de sus zonas logísticas e industriales, especialmente en el Norte de África. Ante esta solicitud, afirmó lo siguiente:

⁴⁵ Arteaga Ortiz, Miranda Martel, Ferrer Delgado & Riveras, *Op. Cit.*, pp. 12-13.

«Corresponde a los Estados miembros crear o modificar Zonas Económicas Especiales si así lo desean. En función del objetivo que deseen perseguir con las ZEE, deberán ajustarse a las condiciones establecidas por los diferentes instrumentos de ayuda estatal (Directrices sobre ayudas regionales, Marco de investigación, desarrollo e innovación, Directrices sobre ayudas al medio ambiente, etc.). Los Estados miembros que establezcan ZEE con el objetivo de promover el desarrollo regional deben asegurarse de que tales zonas se encuentren en regiones asistidas del mapa de ayudas regionales del Estado miembro en cuestión y de que los eventuales incentivos fiscales u otras ventajas concedidas por la ZEE se ajusten a las disposiciones en materia de ayudas regionales establecidas por el Reglamento general de exención por categorías o por las Directrices sobre ayudas regionales.»⁴⁶

Existen numerosos ejemplos de ZEE en el seno de la Unión que se ajustan a estos parámetros. Por ejemplo, los casos de Letonia, Lituania y Polonia, que cuentan con cinco, siete y catorce ZEE respectivamente. Todas se encuentran en áreas menos desarrolladas o que presentan índices más elevados de desempleo y tratan de fomentar el desarrollo industrial, la atracción de inversiones y la exportación mediante deducciones fiscales. Cabe resaltar las catorce ZEE de Polonia, que fueron creadas entre 1995 y 2001 y tienen vocación de permanecer en pie hasta 2026. Figuran entre las más eficaces y exitosas del mundo gracias a su conectividad, la disponibilidad de tecnología 5G, la recepción de IED, el apoyo a empresas emergentes y pymes, las transferencias de tecnología, las instalaciones para el personal o los servicios de reparación⁴⁷. De hecho, las de Katowice y Lodz han sido seleccionadas como la quinta y la sexta mejores del mundo en 2021⁴⁸.

Por su pertinencia, cabe detenerse en las ZEE de las Islas Canarias y del sur de Italia. En el primer caso, en enero de 2000 se creó la Zona Especial Canaria (ZEC) en el marco de su régimen económico y fiscal, caracterizado por su baja tributación, con la finalidad de promover el desarrollo económico y social del archipiélago y diversificar su estructura productiva y debido a su consideración como RUP de la UE. Concretamente, los incentivos fiscales incluyen una rebaja del Impuesto sobre Sociedades (IS) al 4% (contra un 25% en la península), la exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y también en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). Se pueden benefi-

⁴⁶ Enlaces de la pregunta https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-014146_ES.html y de la respuesta: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2013-014146-ASW_ES.html.

⁴⁷ Copenhagen Economics. (2020). *European Special Economic Zones*. Copenhagen: ESPON EGTC.

⁴⁸ Según la revista fDi magazine, la primera es la DMCC, en Emiratos Árabes Unidos, la segunda el puerto franco de Mauricio y la tercera y la cuarta las zonas de libre comercio de Dalian y Waigaoqiao, en China.

ciar de estos incentivos aquellas entidades que realicen inversiones de al menos 50 000 euros (100 000 euros en Tenerife y Gran Canaria) y generen como mínimo tres puestos de trabajo (cinco en las islas capitalinas). Deberán además desarrollar su actividad en subsectores agrícolas, industriales, energéticos o comerciales previamente autorizados, que han sido ampliados en los últimos años. Se calcula que, en 2015, en la ZEC las empresas contaban con más de 4.500 empleados, generaron un volumen de negocios de en torno a 1000 millones de euros y pagaron sueldos por valor de 135 millones de euros⁴⁹.

En el caso del sur de Italia, más reciente, se han establecido ZEE en ocho regiones para favorecer su desarrollo económico y cohesionar el territorio, cerrando la brecha que separa el norte del *mezzogiorno*, tal como dispone el *Decree of the South* de 2018. De momento se han creado cuatro ZEE, cuyos incentivos incluyen créditos fiscales para la inversión de entre 10% y 25% para grandes empresas, 15% y 35% para las medianas y 20% y 45% para las pequeñas, según la región donde se establezcan. Además, como es natural, cuentan con procedimientos burocráticos simplificados y con una reducción de las cargas administrativas. Para beneficiarse de estas ventajas, las empresas deben mantener su actividad en las ZEE durante un período de al menos siete años y no hallarse en estado de liquidación. Dichas ZEE deberán igualmente crearse en regiones que cuenten con un área portuaria e indicar un objetivo concreto de promoción de exportaciones⁵⁰.

Las ZEE en el derecho español

En el caso de España, hasta nuestra adhesión a la actual Unión Europea en 1986, las normas en materia de establecimiento y funcionamiento de ZEE se recogían en el Real Decreto-Ley de 11 de junio de 1929, de bases de puertos, zonas y depósitos francos. Desde entonces, hemos creado siete zonas francas: primero, las de Barcelona y Cádiz en 1929, siendo la primera ya un depósito franco y ambos puertos estratégicos para competir con otros europeos y comerciar con América; la tercera se estableció en Vigo, en 1947; la cuarta, en Las Palmas en 1998 y, en 2006, se autorizó la quinta en Santa Cruz de Tenerife, habiendo ya obtenido en ambos casos la condición de puertos francos en 1852; finalmente, se creó la sexta en Sevilla en 2013 y la séptima en Santander en 2016⁵¹.

Hoy en día en España, conforme a los artículos 243 a 249 del Código Aduanero de la Unión, por zona franca debe entenderse un espacio local cercado dentro del territorio aduanero de la Unión, designado por el Estado en su calidad de

⁴⁹ Copenhagen Economics, *Op. Cit.*, pp. 33-34.

⁵⁰ *Ibid.*, pág. 35.

⁵¹ Arteaga Ortiz, Miranda Martel, Ferrer Delgado & Riveras, *Op. Cit.*, pp. 23-24.

miembro de la Unión, que se caracteriza por no aplicarse o devolverse los derechos de importación del arancel comunitario dentro de su perímetro. En ella, las mercancías pueden almacenarse, manipularse y conservarse sin limitaciones de tiempo y se pueden desarrollar actividades autorizadas de tipo industrial, comercial o de prestación de servicios, previa notificación a las autoridades aduaneras, que vigilan y realizan controles aduaneros y de registros.

Se aplican distintas ventajas aduaneras y fiscales a las mercancías introducidas en una zona franca en función de su procedencia. Por un lado, las que no tengan origen comunitario no estarán sujetas a medidas de la política comercial común ni al pago de derechos de importación ni del IVA, salvo cuando se despachen a libre práctica —que circulan libremente por el mercado interior una vez abonados dichos derechos y cumplidas las demás formalidades de importación— o a consumo —que estarán listas para su uso o consumo nacional una vez liquidados, además de los aranceles, el IVA y, en su caso, los Impuestos Especiales—. A menudo estas mercancías se introducen en régimen de perfeccionamiento activo, es decir, para su transformación en la zona franca, libre de impuestos, y su posterior reexportación. Por otro lado, las que tengan origen comunitario estarán exentas de IVA, siempre que se trate de entregas de bienes introducidos en la zona franca o de prestaciones de servicios relacionados con dichas entregas. Cuando estén sujetas a Impuestos Especiales, estos no se aplicarán siempre que permanezcan en la zona franca durante un período inferior a seis meses y se destinen a la exportación. Todo lo anterior puede ilustrarse con un ejemplo. Si Harinera Villafranquina comprase trigo de Rusia, no pagaría aranceles ni el IVA al introducirlos en la Zona Franca de Cádiz en régimen de perfeccionamiento activo. La entrega de bolsas que comprase en el mercado interior para transformarlo en harina empaquetada estaría también exenta de IVA, así como también la facturación de trabajos utilizando personal externo, siempre que al final se exporte el producto fuera del territorio de la unión aduanera⁵².

En otras palabras, las zonas francas constituyen espacios idóneos para recibir inversiones, transformar mercancías y luego exportarlas, especialmente si cuentan con infraestructuras adecuadas para la logística. Por eso, a continuación se detallarán las características básicas de la Zona Franca de Cádiz, que podría ampliarse para crear el *hub* de inversión y logística en el Estrecho, así como los casos de Ceuta y Melilla, que se distinguen principalmente por no formar parte de la unión aduanera [ver Imagen 6].

La Zona Franca de Cádiz

La Zona Franca de Cádiz es gestionada por el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y di-

⁵² Zona Franca de Santander (2017). *Ventajas fiscales y arancelarias de la Zona Franca de Santander*.

ferenciada, creada por el Estado e integrada por el Gobierno de España, Renfe, la Dependencia Provincial de Aduanas e Impuestos Especiales, la Diputación Provincial, el Ayuntamiento y la Cámara de Comercio de Cádiz, así como la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz y, recientemente, la de la Bahía de Algeciras. Depende del Ministerio de Hacienda y cuenta con un Comité Ejecutivo, responsable de su gestión cotidiana, que es dirigido por un delegado especial del Estado, actualmente Francisco González Pérez⁵³.

La Zona Franca es, junto con la de Barcelona, la primera que se creó en España, en 1929, conforme al citado Real Decreto-ley de 11 de junio de ese año. Según su Exposición de Motivos, entonces —a semejanza de hoy—, se atendieron *«las reiteradas súplicas que se han dirigido al Gobierno por la Alcaldía de Cádiz, secundada por importantes elementos económicos, para que se dotara al expresado puerto de una zona franca, que diera realce e importancia a una ciudad tan admirablemente situada desde el punto de vista geográfico para las relaciones comerciales entre Europa y América.»* A estos continentes se añadiría hoy África. Tres años después se aprobaron el Estatuto y el Reglamento del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, que se modificaron en 1998.

En la actualidad, la Zona Franca dispone de un recinto fiscal de 486.000 m² de superficie⁵⁴ y de una serie de equipamientos; entre ellos: nueve polígonos industriales en municipios como Algeciras, Los Barrios o Tarifa —donde no se aplican necesariamente las ventajas fiscales y aduaneras propias de las zonas francas— y naves para uso comercial o industrial, almacenes fríos, locales, oficinas y parcelas, que el Consorcio vende u ofrece a las empresas en régimen de alquiler, con o sin opción de compra. Además, se encuentra inmersa en un proyecto de ampliación del recinto fiscal a toda la provincia hasta alcanzar una superficie de 1.300.000 m², para dinamizar su desarrollo económico. Tiene sentido, puesto que según la Zona Franca su recinto se encuentra colmatado en un 97% y no es capaz de atender la demanda de espacio por parte de empresas ya instaladas o de nuevas iniciativas empresariales, sobre todo industriales. En particular, prevé expandirse en tres zonas: la Bahía de Cádiz, Jerez de la Frontera y la Bahía de Algeciras-Campo de Gibraltar.

Precisamente en esta última, con arreglo al Plan Integral para el Campo de Gibraltar, aprobado en 2018 por el Consejo de Ministros, desde agosto de 2021 se ha comenzado a construir un nuevo recinto fiscal de unos 130.000 m² en la localidad de Los Barrios, en el Campo de Gibraltar. Según la previsión actual, podría entrar en funcionamiento en 2022 y comenzar así a acoger operadores

⁵³ La información recogida en este y en los siguientes párrafos se ha obtenido fundamentalmente de la página web de la Zona Franca de Cádiz (<https://www.zonafrancacadiz.com/>).

⁵⁴ A título comparativo, Ceuta y Melilla tienen superficies de 18 500 000 m² y de 12 300 000 m² y las ZEE del norte de Marruecos se extienden sobre 16 000 000 m² y existen 30 000 000 m² en reserva. Así se entiende que la ampliación del recinto fiscal a Los Barrios no es suficiente y que necesitamos más ambición.

logísticos y empresas relacionadas con el comercio exterior. Presenta como principal ventaja su cercanía con el puerto de la Bahía de Algeciras que, como se ha mencionado, es el primero de España y cuarto de Europa por volumen de carga y un nodo de conectividad en las rutas mundiales.

Se puede interpretar como una reacción española frente la creación de zonas francas en Marruecos. No obstante, a pesar de favorecer la transformación del Estrecho en un *hub* de inversiones y de logística, ni es suficiente —si se compara con el tamaño de las ZEE creadas en torno a Tánger-Med— ni forma parte de una política de Estado con visión de futuro, que conjugue esta ampliación del recinto fiscal con una estrategia relativa a la descolonización de Gibraltar, a la inserción de España en las cadenas de valor regionales aprovechando el contexto actual de redefinición de las mismas, a la defensa y al desarrollo socioeconómico de Ceuta y de Melilla o a la promoción de la competitividad del puerto de la Bahía de Algeciras y su capacidad logística.

El régimen económico y fiscal de Ceuta y Melilla

En cuanto a Ceuta y Melilla, precisamente, sus circunstancias políticas, geográficas e históricas han entorpecido su evolución económica desde hace siglos, lo que ha motivado un trato fiscal distinto del vigente en la península y en las Islas Baleares. Se ha intentado, con ello, incentivar la residencia de personas físicas y el establecimiento de empresas y de actividades profesionales que propiciasen su desarrollo económico y social y que fomentasen la creación de puestos de trabajo.

Así, el régimen económico y fiscal de Ceuta y de Melilla se caracteriza hoy por presentar una serie de peculiaridades con respecto al derecho comunitario y al sistema tributario español. En el marco comunitario, según el artículo 25 del Acta de Adhesión, se les aplica el derecho originario y el derivado con las excepciones de la política agrícola y la pesquera comunes, y de acuerdo con el Protocolo n.º 2 del Acta, no forman parte del territorio aduanero y los actos en materia de política comercial no se aplican en Ceuta ni en Melilla. De esta manera, se excluyen del ámbito de aplicación del IVA y mantienen sus especialidades fiscales, tales como la inaplicación de Impuestos Especiales.

El sistema tributario español les confiere el estatus de territorios francos y prevé en la mayoría de los impuestos aplicables en Ceuta y Melilla bonificaciones del 50% (Impuestos de las Haciendas Locales, sobre Sociedades, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre el juego y el ITPAJD) o en algunos casos superior (del 60% en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del 75% en el Impuesto sobre el Patrimonio o hasta del 99% en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en determinados casos). En lugar del IVA poseen un

tributo propio creado en 1991 tras la adhesión, el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), de carácter indirecto y municipal, que grava la producción, elaboración e importación de toda clase de bienes muebles corporales, las prestaciones de servicios y las entregas de bienes inmuebles situados en las ciudades de Ceuta y Melilla. El IPSI, similar al IGIC, presenta tipos inferiores al IVA y a los Impuestos Especiales, de entre el 0,5% y el 10%, y excluye el comercio mayorista y el minorista, de modo que su hecho imponible resulta más restringido que el del IVA⁵⁵.

El actual régimen fiscal tiene su origen en dos leyes de 1863 y de 1894, que declararon puertos francos a los de Ceuta y Melilla, respectivamente, para reducir el coste de la entrada y salida de mercancías. En 1944, una ley creó un régimen tributario especial que permitió a sus Ayuntamientos cobrar un arbitrio con tarifa «ad valorem» sobre la importación de mercancías, un antecedente del actual IPSI. En 1955, la Ley de Bases de Régimen Económico y Financiero de Ceuta y Melilla amplió el territorio franco al conjunto de las dos ciudades y se estableció la bonificación del 50% en la cuota de los impuestos aplicables. Posteriormente, las normas reguladoras que modificaron o crearon nuevos impuestos, tanto municipales como nacionales (p. ej., del IRPF o del IS), han ido incorporando bonificaciones similares o superiores cuando los bienes, rentas o actividades gravadas se localizasen en Ceuta y Melilla. Desde 1986, el Acta de Adhesión y su Protocolo n.º 2 permitieron que Ceuta y Melilla mantuviesen su condición de territorios francos y sus especialidades fiscales. En España, el ordenamiento jurídico reconoció sus peculiaridades económicas y fiscales en la Ley Orgánica de Financiación de las CC. AA. (LOFCA), de 1992, y en sus Estatutos de Autonomía, aprobados en 1995. De cara al futuro, con arreglo a estas normas y como se analizará en el capítulo dedicado a propuestas, para acceder a la unión aduanera sería preciso aplicar el artículo 25 del Protocolo n.º 2 del Acta de Adhesión y aprobar una ley adaptada al derecho de la UE⁵⁶.

Entretanto, debido a su condición de territorios francos, la importación de mercancías está exenta de cualquier derecho arancelario con la salvedad del IPSI. Por el contrario, debido a su consideración aduanera de «tercer país», la exportación al territorio de la unión aduanera queda sujeta al arancel comunitario y, en todo caso, al IVA a la importación. No obstante, con arreglo al citado Protocolo n.º 2, aquellas mercancías consideradas «originarias» quedan exentas del arancel externo común, si bien deberán cumplir las formalidades administrativas fitosanitarias y aduaneras establecidas (en particular, la emisión del Documento Único Administrativo, el «DUA»). Se consideran «originarias» aquellas produ-

⁵⁵ Morón Pérez, M. d. (2006). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. *Crónica Tributaria*, núm. 121.

⁵⁶ La información histórica se ha obtenido de la Exposición de motivos de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importaciones en las ciudades de Ceuta y Melilla.

cidas con materias primas e insumos provenientes de Ceuta o de Melilla o con un grado de transformación suficiente en sus territorios, en lugar de la exigencia de una transformación sustancial (el criterio habitual, que es más riguroso)⁵⁷.

En la práctica, existen dificultades que han impedido aprovechar los beneficios de este régimen arancelario y desarrollar una industria exportadora con destino al territorio aduanero común o a terceros países, y en especial Marruecos. Entre otros motivos, porque las mercancías procedentes de ellas normalmente no son consideradas «originarias» de la UE y, en consecuencia, no se benefician de los acuerdos comerciales de la UE. Así, no forman parte de la zona de libre comercio creada por el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación UE-Marruecos para los productos industriales y, desde 2012, agrícolas. El comercio de estas mercancías se realiza por tanto entre Marruecos y el territorio aduanero común, es decir, sin pasar por Ceuta ni Melilla. Esto las sitúa en una posición que no solo no las beneficia, sino que las perjudica, pues el comercio se desvía hacia Marruecos, lo que ha afectado sobre todo a Melilla hasta el cierre de la aduana comercial con el país vecino. Además, estos contratiempos han motivado que algunos empresarios melillenses hayan decidido exportar a Marruecos desde Almería, Málaga o Algeciras, mientras que otros se han instalado en Marruecos para seguir desarrollando su comercio mayorista.

Aun así, sí que existen actividades que han permitido el desarrollo económico de ambas ciudades. Por ejemplo, la bonificación del 50% sobre actividades de juego que introdujo la Ley 6/2018 de PGE para empresas radicadas en Ceuta y Melilla, junto a los beneficios fiscales existentes, ha atraído operadoras de juego en red y de apuestas en línea con domicilio en Malta o en Gibraltar —hasta hace poco las principales sedes de empresas de este sector en Europa— y del territorio peninsular. Estas se han instalado sobre todo en Ceuta, donde desde 2018 han llegado más de veinticinco empresas de juego en línea y se han creado unos 230 puestos de trabajo directos. Esta repercusión tiene por ahora una importancia relativa modesta, pero podría permitir difundir las ventajas de las Ciudades Autónomas y despertar el interés de otras de base tecnológica y actividades por Internet.

En cuanto a las exportaciones conocidas como el «comercio atípico», llegaron a alcanzar un volumen considerable. Tanto es así que, para muchas empresas comerciales, ha servido de sustento fundamental. De hecho, en Melilla ha llegado a representar entre el 80% y el 90% de su actividad⁵⁸. Sin embargo, el cierre unilateral en agosto de 2018 de la aduana comercial terrestre de Beni Enzar, el control del porteo irregular y de compras de turistas iniciado por Marruecos en 2019 y el cierre de los pasos de personas desde marzo de 2020 han puesto fin, al menos de momento, al «comercio atípico» con Marruecos. A su vez, el estable-

⁵⁷ Morón Pérez, M. d., *Op. Cit.*

⁵⁸ Ciudad Autónoma de Melilla. (septiembre de 2021). *Plan Estratégico de Melilla 2020-2029*.

cimiento de ZEE en localidades de Tetuán y de Nador próximas a Ceuta y Melilla tienen vocación de sustituir el empleo implicado en el comercio transfronterizo. Se puede concluir que, como reclamó el secretario de Estado de la Unión Europea y se desarrollará más adelante, ambas ciudades deben crear un modelo económico alternativo que no dependa casi exclusivamente de Marruecos, de flujos comerciales irregulares y del sector público, integrándose en la unión aduanera; es decir: «*un modelo económico y de ciudad basado en más España y más Europa*»⁵⁹.

⁵⁹ Chandiramani Ramesh, K., & Bustillo Gálvez, J. (2021). *Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades*. Melilla: Instituto de Seguridad y Cultura.

Capítulo 3

CONTEXTO COMPETITIVO EN EL ESTRECHO

«Por Malaca circulan un 70% de las importaciones de Corea del Sur, un 60% de las de Japón y Taiwán y un 80% de las de China. Así, tal como dijo Tomé Pires, frustrado embajador portugués en la China del siglo XVI, se puede decir que "quien posee Malaca tiene en sus manos la garganta de China"».

Emilio Lamo de Espinosa — Europa en el mundo (2016)⁶⁰

El estrecho de Gibraltar

Nosotros tenemos al sur de la península un «estrecho de Malaca», pero no parecemos ser conscientes de ello. Al conectar el Mediterráneo con el Atlántico —la ruta este-oeste— y Europa con África y Suramérica —la ruta norte-sur—, el estrecho de Gibraltar representa un nodo crítico para la fluidez de las cadenas de suministro tanto a nivel regional como global. Se trata ya de la segunda ruta más concurrida del comercio marítimo mundial: según la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA) y la TMSA, por ella transitan más de 115.000 buques, 60.000.000 de TEU y 6.000.000 de pasajeros cada año y más de doscientos buques al día. Son cifras similares a las que registra el estrecho de Malaca y superiores a las del canal de Suez, por el que circulan algo menos de 19.000 buques al año, según la Autoridad del Canal de Suez. Además, mientras que en el Canal se concentra el 12% del comercio mundial, esta proporción asciende al 20% en el Estrecho y se estima que el 80% del petróleo y del gas que se exporta desde Oriente Próximo y el Norte de África hacia América y Europa también pasa por aquí⁶¹.

⁶⁰ Lamo de Espinosa, E. (2016). *Europa en el mundo*. Madrid: Real Instituto Elcano, pp. 10.

⁶¹ El Confidencial. (28 de noviembre de 2021). *Si la UE quiere seguir siendo relevante en el mundo del futuro, tiene que mirar al sur*. Entrevista a Nasser Kamel, secretario general de la Unión por el Mediterráneo.

El estrecho de Gibraltar constituye así un paso estratégico para el comercio de mercancías al situarse en el corazón de las vías marítimas y en el cruce de las rutas norte-sur y este-oeste [ver Imagen 7]. Y es un centro neurálgico no solo para el Mediterráneo, sino también para el suministro de productos procedentes de Asia y del resto del mundo al mercado europeo y a África occidental; es decir, para más de seiscientos millones de consumidores. Esta es, precisamente, una de las bazas que el Estrecho confiere a los puertos de la Bahía de Algeciras y de Tánger-Med. Por este motivo, por ejemplo, en el marco de la visita de Estado del presidente chino Xi Jinping a España, en noviembre de 2018, se firmó en la Moncloa un acuerdo internacional no normativo (o memorando de entendimiento, un «MOU») entre los puertos de la Bahía de Algeciras y el de Ningbo, el tercer mayor puerto del mundo en recepción de TEU⁶², para fomentar el incremento de los flujos entre el sur de Europa y Asia⁶³. Entre bambalinas, según el jefe de la División de Desarrollo de la APBA, los representantes del puerto de Ningbo verbalizaron también su interés por acceder a algo que no se encuentra a su alcance: el continente africano.

Además, los puertos de la Bahía de Algeciras y de Tánger-Med no solo permiten el acceso a los mercados europeo y africano, sino que también recortan las travesías realizadas entre el Canal de Suez y el Atlántico. Ya no es preciso desviarse de esta autopista marítima que conecta el Atlántico Norte con Asia y Asia con Europa haciendo escala en Malta, Génova o Marsella, como antaño⁶⁴. Hoy, estos y otros puertos reciben contenedores gracias a la eficiencia y versatilidad de Algeciras y de Tánger-Med y sus operaciones de transbordo marítimo, que son las que más realizan y en las que han tendido a especializarse. De hecho, se calcula que componen más del 85% de su actividad⁶⁵.

En suma, el Estrecho, esta franja de catorce kilómetros que separa y conecta Europa y África, se halla en una posición privilegiada y especialmente bien adaptada para recibir una parte del flujo comercial internacional de mercancías, que según las NN. UU. se canaliza en más de un 80% por vía marítima. Con estos parámetros en mente, cabe analizar a continuación el contexto actual favorable a la relocalización de las cadenas de valor, la interacción complementaria y de competición que existe entre los puertos de la Bahía de Algeciras y el de Tánger-Med y el impacto del paquete *Fit for 55* de la UE sobre su competitividad.

⁶² En 2019 movió 27 530 000 de TEU. Según la *Lloyd's List of One Hundred Container Ports 2020*, Shanghái y Singapur ocupan el primer y el segundo puesto. Además de puertos chinos, entre los diez primeros se encuentran el de Busan (en Corea del Sur) en el sexto lugar y el de Róterdam en el décimo. Algeciras figura en el puesto 32, por delante de Tánger-Med (35) y por detrás de Valencia (28) y Pireo (26).

⁶³ Transporte XXI. (2019). El Estrecho. *Transporte XXI*, pp. 4.

⁶⁴ Daoud, Z., *Op. Cit.*, pp. 2.

⁶⁵ Shipping Business Consultants S.L. (2021). *FIT for 55. Evaluación de impacto sobre el puerto de Algeciras*. Madrid: Shipping Business Consultants S.L., pp. 7.

Redefinición de las cadenas de valor

En la actualidad, existe un contexto favorable al acortamiento de las cadenas globales de valor. Esto se debe, fundamentalmente, a tres factores: primero, al desgaste que conoce en los últimos tiempos la liberalización comercial a escala mundial. En efecto, hasta hace unos años, la globalización comercial había registrado un desarrollo imparable durante décadas, propiciado por el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y el abaratamiento de los costes de transporte, así como por la firma de acuerdos de libre comercio —y en particular el de Marrakech de 1994, por el que se creó la OMC—, el final de la Guerra Fría y la integración de los entonces países comunistas en las relaciones económicas internacionales, como fue el caso de China y de Rusia, sobre todo desde que ingresaron en la OMC en 2003 y 2012. Esto permitió el surgimiento de cadenas globales de valor (CGV), es decir, la realización de actividades o etapas de producción en distintos países para la elaboración y venta de bienes y servicios finales, que se calcula que componen en torno al 70% del comercio mundial según la OCDE⁶⁶.

Sin embargo, en los últimos años este proceso parece estar involucionando. Se habla de *slowbalisation* y de *blockalisation*, o de globalización ralentizada o en bloques, en alusión a una tendencia al estancamiento y al acortamiento de las cadenas de valor desde el estallido de la crisis financiera global⁶⁷. Esta se ha visto magnificada por la regionalización de la liberalización comercial y de las cadenas de valor, la guerra comercial y tecnológica librada entre China y Estados Unidos desde 2017, los riesgos de disrupción en las cadenas de suministros que elevan los costes empresariales, la voluntad de trazar el producto desde su origen y de ofrecer flexibilidad de respuesta, el creciente peso del comercio de servicios que privilegia la proximidad al cliente o la incertidumbre en el sector tecnológico. A estas preocupaciones se han sumado las relativas a la excesiva dependencia de terceros países en insumos estratégicos, que ya existían pero que desde el estallido de la pandemia y con la acumulación de numerosos cuellos de botella han cobrado mayor importancia. Por este motivo, por ejemplo, desde 2019 se han establecido mayores controles sobre la recepción de IED en España, en la UE y en los EE. UU.

El segundo factor tiene que ver con la redefinición de la política comercial de la Unión acorde con estas coordenadas, que por su propia naturaleza está ligada con la promoción de una autonomía estratégica abierta y con cambios y nuevos desafíos derivados de la pandemia. Por eso la Comisión, en una Comunicación

⁶⁶ Moreno García-Cano, L. Ó., & Fernández de Bobadilla, A. (2020). Retos y oportunidades de la cadena de valor europea ante el nuevo orden económico internacional. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 913, 57-70.

⁶⁷ Berglöf, E. (2 de enero de 2020). *The decline of global value chains*. Project Syndicate.

de 18 de febrero de este año titulada *Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, resalta la necesidad de encontrar un equilibrio en términos de «diversificación de fuentes de suministro domésticas y externas y la creación de reservas y de capacidades de producción estratégicas». Precisa que esto también se hará «en países vecinos y en África», puesto que «mejorar las relaciones y la integración económica con la Vecindad Sur supondrá una necesidad estratégica para la estabilidad a largo plazo». Por este motivo, se deberán desarrollar «interdependencias estratégicas» e «iniciativas de integración en las que todos ganemos, sobre todo en materia de cadenas de valor estratégicas»⁶⁸. Esto se traducirá en la firma de Acuerdos de Libre Comercio Amplios e Integrales, como los que se negocian actualmente con Marruecos y con Túnez, además de los ocho ya firmados con países de la Vecindad Sur gracias al Proceso de Barcelona de 1995, actualmente institucionalizado en la Unión por el Mediterráneo [ver Imagen 8].

Además de firmar tratados de libre comercio, que permiten proyectar el poder normativo de la UE, hoy en día se apuesta por la construcción de infraestructuras; es decir, no solamente por reducir aranceles y aproximar normas, sino también por transformar la arquitectura que vertebra el comercio mundial. De ahí el nuevo proyecto *Global Gateway —o Pasarela Mundial—*, anunciado por la UE en septiembre en línea con lo acordado en junio en el G7, que puede interpretarse como una estrategia para contrarrestar la Ruta de la Seda⁶⁹. Supone que, entre 2021 y 2027, las instituciones de la Unión y los Estados miembros se comprometen a movilizar conjuntamente 300 000 millones de euros para crear conexiones inteligentes, limpias y seguras en materia digital, energética y de transportes y para reforzar los sistemas sanitarios, educativos y de investigación en todo el mundo. La Cumbre UE-Unión Africana de febrero de 2022 será la primera ocasión en que se aborde esta estrategia de conectividad verde y digital con socios regionales.

El tercer factor radica en la voluntad de la UE de relocalizar parte de la producción industrial y de regionalizar cadenas de valor para reducir la dependencia exterior y la huella de carbono ligada al transporte internacional. Así lo establece la *Nueva Estrategia Industrial para Europa*, aprobada en marzo de 2020 y renovada en mayo de este año para incorporar las lecciones aprendidas de la pandemia. Persigue convertir la industria europea en más sostenible, ecológica, competitiva y resiliente a nivel mundial centrándose en tres ejes: transición ecológica, transformación digital y autonomía estratégica abierta. En particular, se fija el objetivo de reducir la dependencia excesiva de las cadenas globales de va-

⁶⁸ Comisión Europea. (18 de febrero de 2021). *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, pp. 17-19. Traducción propia.

⁶⁹ Tanchum, M. (29 de septiembre de 2021). *The EU's Global Gateway and a new foundation for partnerships in Africa*. European Council on Foreign Relations (ECFR).

lor y de los suministros críticos para los ecosistemas industriales europeos, tales como los ingredientes farmacéuticos, las tierras raras o los metales. Por ejemplo, se impulsarán iniciativas transnacionales de colaboración público-privada para producir hidrógeno verde y semiconductores, así como Alianzas Industriales Europeas como las ya establecidas para las Baterías y para las Materias Primas⁷⁰.

Conviene subrayar que esta Estrategia se enmarca en un contexto en el que la relocalización y la diversificación de las cadenas de suministro ya son una realidad. Esto es así porque algunos sectores como el textil, la automoción, el farmacéutico o la electrónica se enfrentan a disrupciones en las cadenas de suministro internacionales y a altos precios en el transporte marítimo. La consecuente formación de cuellos de botella impide que exista oferta suficiente para satisfacer la demanda y por tanto favorece la proximidad de la producción. Por ejemplo, Inditex y Mango ya fabrican la mitad de sus productos en la UE, Turquía o Marruecos, porque esta cercanía les brinda flexibilidad y capacidad de respuesta⁷¹. Aunque se incrementen costes, disminuye la probabilidad de que las disrupciones en la cadena de suministros lastren la generación de beneficios.

De hecho, la cadena de valor bilateral entre España y Marruecos podría beneficiarse de este viento de cola favorable a la proximidad de las cadenas de suministro, lo que a su vez reforzaría el «colchón de intereses» entre ambos países. En sí, representa un caso de éxito en la integración de cadenas de valor, similar al derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés, hoy T-MEC) entre Estados Unidos y México, un modelo también complementario por definición y con un patrón de especialización similar (producción de bienes intermedios en Estados Unidos y España y de bienes finales en México y Marruecos, respectivamente)⁷². Desde 2013, nos hemos convertido en el primer socio comercial de Marruecos —por delante de Francia— y frente a la crisis provocada por la pandemia —que hizo que se desviara una parte del comercio hacia Asia, por la importación de productos sanitarios—, la cadena de valor bilateral se ha mostrado resistente; por ejemplo, tras el desafío del año 2020, en 2021 se ha recuperado el valor de los flujos comerciales bilaterales anuales, que ascienden a más de 15 000 millones de euros. De cara al futuro esto podría ir a más, teniendo en cuenta que las primeras partidas de exportación —la automoción, el textil y la electrónica— pertenecen a las ramas de actividad más proclives a la relocalización. Por supuesto, también influirá la cooperación entre los puertos de la Bahía de Algeciras y de Tánger-Med y la apuesta por el desarrollo del comercio con África a través del Estrecho.

⁷⁰ Comisión Europea. (5 de mayo de 2021). *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's Recovery*.

⁷¹ El Mundo. (25 de octubre de 2021). *El textil acerca su producción para esquivar la crisis de suministro: «China ha perdido su ventaja competitiva»*.

⁷² Moreno García-Cano, L. Ó., & Fernández de Bobadilla, A. (2019). El futuro de la relación España-Marruecos: una cadena de valor euromediterránea. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 3115, 37-47.

Expresado de otra manera, España debe aprovechar este contexto de redefinición de las cadenas de valor y de renovación de la política comercial e industrial comunitarias para potenciar la cadena de valor euromarroquí (*nearshoring*), donde España es y puede convertirse aún más en un *hub* de inversiones y logística para la región y el continente. O como lo resume nuestra Estrategia de Acción Exterior 2021-2024:

«España tiene ante sí la oportunidad de ampliar su presencia en la Vecindad Sur, convirtiéndose en un hub de inversión y comercio con esta región. Se fortalecerá de esta manera la resiliencia y diversificación de las cadenas de suministro, al tiempo que se reduce la huella de carbono. Varias iniciativas ligadas al Fondo de Recuperación Europeo ofrecen a España la oportunidad para mejorar la conectividad con su frontera sur de producción, lo cual, más allá de lo económico, redundará positivamente en cuestiones como seguridad o migración.»

El puerto de la Bahía de Algeciras y Tánger-Med

La relación entre ambos puertos comenzó antes incluso de la inauguración de Tánger-Med 1. En efecto, con vistas a acaparar el tráfico de navíos que transitan entre Asia, Europa y África Occidental, en 2005 firmaron un acuerdo de asociación promoviendo «el Estrecho» como una marca⁷³. Recientemente, han reforzado también su colaboración poniendo en marcha nuevas tecnologías para trazar y gestionar la carga rodada entre ellos [ver Imagen 9]. Este esfuerzo de digitalización tiene por objetivo último crear un único espacio entre ambos para el tránsito aduanero norte-sur⁷⁴.

Aun así, lo cierto es que el aprovechamiento de las rentas de situación del Estrecho también ha iniciado una carrera portuaria entre ellos por hacerse con el mayor tráfico marítimo posible. De un lado, el puerto de la Bahía de Algeciras finalizó 2020 como el primer puerto de España (con el 21% de nuestro tráfico portuario) y del Mediterráneo y el cuarto de Europa en tonelaje de mercancías movidas, tan solo superado por Róterdam, Amberes y Hamburgo. Del otro lado, a pesar de la preeminencia de Algeciras en el Mediterráneo, Tánger-Med ha ido recortando distancias desde 2007 y 2019. Mientras que en 2020 el puerto de la Bahía de Algeciras movió un total de 107 millones de toneladas (un 53% más que en 2010), Tánger-Med cerró el año con 80 millones. Esta cifra —un 18% mayor que en 2019— ha llevado al puerto marroquí a superar a todos los puertos españoles en unidades de contenedores manejados: un total de 5,7 millones de TEU, frente a los 5,1 millones de TEU de Algeciras⁷⁵. Además, las navieras

⁷³ Daoud, Z., *Op. Cit.*, pp. 3.

⁷⁴ Transporte XXI. (2021). El puerto de Algeciras. *Transporte XXI*, pp. 2-10.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 4.

que trabajan en Tánger-Med son las mismas que las que lo hacen en Algeciras⁷⁶, puesto que consideran el Estrecho como un mismo puerto con una dársena en cada costa separada por apenas catorce kilómetros.

Se entiende, por tanto, que la relación entre ambos puertos constituye un prisma de dos caras. Por un lado, en el tráfico norte-sur, asociado al *Ro-Ro* —es decir, el que va en camión ya sea de principio a fin o en remolque, en este caso conectado con vías ferroviarias—, existe complementariedad. Aquí priman los incentivos para colaborar, pues se fortalece la relación comercial bilateral y la actividad económica de ambos puertos. De hecho, de los flujos comerciales entre España y Marruecos, se calcula que el puerto de la Bahía de Algeciras canaliza la mitad. Juntos ofrecen así un puente intercontinental, entre Europa y África, que no solo conecta a España con Marruecos sino también a otros países europeos con Mauritania o Senegal, como puntos de origen o de destino. Por el otro lado, sin embargo, en el tráfico este-oeste, asociado a los buques portacontenedores de larga distancia, la relación que existe es de competencia⁷⁷. Aquí el crecimiento de Tánger-Med no se ha hecho en beneficio, sino en detrimento de Algeciras, sobre todo desde 2019. Esto se debe a que, en este caso, son puertos alternativos y ambos están especializados en las operaciones de transbordo. A esto se añade que, en caso de aprobarse el paquete *Fit for 55*, como se analizará más tarde, se desviaría parte de este tráfico hacia Tánger-Med.

De momento, el puerto de la Bahía de Algeciras figura como el más eficiente de Europa según el Índice de Rendimiento de Puertos de Contenedores de 2021, elaborado por el Banco Mundial y la consultora IHS Markit. Con el décimo puesto, representa el único puerto no asiático del top 10; Tánger-Med, el mejor clasificado de África, ocupa el 27.º puesto. Para mantener y mejorar esta posición, este año la APBA aprobó el *Plan Hércules*, que además de la trazabilidad digital de la mercancía, prevé mejorar las infraestructuras del muelle Isla Verde Interior, construir la segunda terminal de tráfico pesado en el muelle Isla Verde Exterior, localizar nuevos espacios para gestionar servicios exteriores al puerto, digitalizar el Puesto de Inspección Fronteriza (PIF) y dotarlo de más personal, construir una terminal intermodal en San Roque para ganar en conectividad e invertir en conexiones e infraestructuras ferroviarias. Hoy en día, este complejo portuario y logístico genera 6.000 empleos directos y más de 28.500 indirectos, así como un valor añadido bruto regional superior a los 2.000 millones de euros [ver Imágenes 10, 11 y 12]⁷⁸.

⁷⁶ APM (Maersk) y CMA CGM poseen terminales en ambos puertos y operan las mismas líneas de contenedores y rutas similares.

⁷⁷ El Confidencial. (28 de noviembre de 2021). *En Algeciras nos falta un Juan Roig o Vicente Boluda que reclamen el corredor ferroviario*.

⁷⁸ Transporte XXI (2021), *Op. Cit.*, pp. 6-8.

No obstante, a pesar de su rendimiento y de estas inversiones, el puerto de la Bahía de Algeciras corre el riesgo de perder su prevalencia si no se adoptan las medidas adecuadas. Conviene recordar que convive en un área geográfica de fuerte competencia para los flujos de tránsito, con el puerto portugués de Sines —al que está previsto que llegue la Ruta de la Seda— y Tánger-Med como grandes rivales. A ellos se añadirá Nador West Med en 2023, cuando se prevé su inauguración junto con una zona franca industrial y otra reservada a los servicios para el tratamiento de productos derivados del petróleo. Pero además de rivales, también arrastra un déficit en sus conexiones ferroviarias con Madrid y Almería. Aunque haya logrado tejer una red de interconexiones con más de doscientos puertos de todo el mundo —49 de ellos de África—, una de sus principales fortalezas, resulta necesario invertir en infraestructuras ferroviarias para explotar todo su potencial y para que su conectividad terrestre se asemeje a la marítima. De entre los corredores ferroviarios prioritarios para las redes transeuropeas de transporte, dos pasan por España —el Mediterráneo y el Atlántico—, y ambos concluyen en Algeciras [ver Imagen 13 y 14]. No obstante, hoy solo avanza el tren por el Levante hasta Murcia y la línea Algeciras-Bobadilla sigue sin electrificar. Sin estas infraestructuras, resulta ilusorio el proyecto de transformar el Estrecho en un *hub* de inversiones y logística, y a su vez, sin zonas francas, Tánger-Med seguirá siendo de los que más crece a costa de Algeciras.

Con estos mimbres, no sería de extrañar que el puerto de Valencia, con mejor conexión ferroviaria con Madrid y Europa y mayores inversiones comunitarias y chinas, consiguiera superar a Algeciras. De hecho, ya lo hacía en 2019 en recepción de unidades de contenedores (5,4 millones de TEU), en un año en que en este plano perdió su preeminencia en el Mediterráneo en favor del puerto griego de Pireo (5,65 millones de TEU, un 70% más que en 2015), que también se beneficia de las inversiones de Cosco Shipping Ports, una matriz de la empresa china Cosco Shipping Holdings, controlada por el Estado, que ha adquirido el 51% de Noatum Ports en Valencia. Con tres terminales operadas por tres de los mayores navieros del mundo (CSP Iberian Valencia —por Cosco—, Terminal Investments Ltd —por Mediterranean Shipping Co, MSC— y APM Terminals —por Maersk), su futuro parece asegurado, y más aún tras licitar la construcción de una cuarta terminal por 1000 millones de euros a MSC, que se prevé que termine en 2024⁷⁹.

El paquete *Fit for 55* de la UE y la competitividad de Algeciras

Otro de los desafíos que pende sobre el futuro del puerto de la Bahía de Algeciras y su competitividad es la aprobación del paquete *Fit for 55*. Anunciado en

⁷⁹ Lloyd's List. (2020). *One Hundred Ports 2020 Digital Edition*.

julio de este año, se incardina en el Plan Verde Europeo y en los objetivos de alcanzar la neutralidad carbónica en 2050 y de reducir en un 55% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030 con respecto a 1990, frente al 40% previsto antes de diciembre de 2020. Precisamente, el nuevo nivel de ambición requiere una revisión de los actos legislativos en materia climática, energética y de transporte, a los que trata de dar respuesta este nuevo paquete —todavía pendiente de aprobación— mediante la formulación de propuestas.

Entre ellas, destacan dos que afectan al puerto de la Bahía de Algeciras: de un lado, la actualización del Régimen de Comercio de Emisiones de la UE (conocido como *EU Emissions Trading System*, o EU ETS), que incluiría en él el transporte marítimo, y la propuesta de Reglamento relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo (conocido como *FuelEU Maritime* por un espacio marítimo europeo verde). En caso de aprobarse, las medidas contenidas en ellos añadirían sobrecostes al conjunto del tráfico marítimo interior dentro del Espacio Económico Europeo —EEE— (es decir, al 31% del comercio interior de la UE) y al 50% de las emisiones originadas por el tráfico marítimo externo, entre puertos del EEE y de fuera de él (es decir, al 75% del comercio exterior de la UE)⁸⁰.

Principalmente, repercutirían en la competitividad de los puertos europeos del Mediterráneo frente a los del norte de África, y especialmente en la del puerto de la Bahía de Algeciras, separado por una distancia de apenas catorce kilómetros del de Tánger-Med. Aquí, afectarían sobre todo al tráfico este-oeste, en el que, como se ha mencionado, existe una relación de competencia entre el puerto de la Bahía de Algeciras y Tánger-Med por la recepción de contenedores. Ambos compiten, sobre todo, por realizar las operaciones de transbordo que se llevan a cabo sobre más del 85% del volumen de contenedores recibidos. En este sentido, Algeciras debe siempre mantener un alto nivel de eficiencia, habida cuenta de que Tánger-Med ofrece un puerto alternativo con costes laborales más bajos. Sin embargo, esto no impide la colaboración entre ellos, sobre todo teniendo en cuenta que cada año se intercambian más de 1,5 millones de TEU entre los dos puertos, y muchos buques hacen escala en ambos para completar su transbordo⁸¹.

Dicho de otra manera, teniendo en cuenta el comportamiento de las líneas y la interacción entre los dos puertos, tanto el puerto de Algeciras como el de Tánger-Med deben considerarse como elementos de un mismo *hub* de transbordo en términos logísticos. Es decir, compiten porque comparten ubicación, prestan los mismos servicios y registran volúmenes de tráfico similares. Sin embargo, al no pertenecer Tánger-Med al EEE, la aplicación del EU ETS y del FuelEU afectaría

⁸⁰ Comisión Europea. (2021). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE*.

⁸¹ Shipping Business Consultants S.L., *Op. Cit.*

solo a Algeciras, aumentando así el coste de sus escalas de transbordo. Como consecuencia, las navieras que exploten buques portacontenedores podrían evitar este sobrecoste en los transbordos desviando parte del tráfico este-oeste a un puerto no perteneciente al EEE como lo es Tánger-Med.

De cara a analizar las consecuencias que la aplicación de ambas propuestas ocasionaría en la actividad del puerto y dar parte de las mismas en el proceso de consulta pública abierto por la Comisión para exponer alegaciones, la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras encargó un informe a Shipping Business Consultants. Entre las conclusiones más preocupantes recogidas en él, extrapolables a otros puertos europeos cuya actividad principal esté relacionada con el transbordo, cabe señalar las siguientes⁸²:

- La actividad del puerto de la Bahía de Algeciras podría perder hasta el 60% de sus operaciones de transbordo en favor de Tánger-Med.
- El régimen EU ETS podría sufrir una fuga de 3,2 Mt de CO₂ solo en Algeciras por el desvío de este tráfico hacia Tánger-Med, lo que equivale al 12% de las emisiones del transporte marítimo de contenedores europeo declarado según el informe de 2019 del sistema de seguimiento MRV de la UE.
- La comunidad portuaria de Algeciras podría sufrir una pérdida de volumen de ingresos directos de hasta 300 millones de euros anuales, lo que pondría en riesgo las tasas derivadas del tráfico portuario y 1.600 puestos de trabajo directos y hasta 4.200 empleos indirectos en la región, incluyendo, por ejemplo, los trabajadores de la estiba y los proveedores de servicios auxiliares y náuticos.
- La magnitud de la suma indica que la actividad de una de las terminales podría incluso verse comprometida. La consecuente reducción de la conectividad marítima internacional del puerto de la Bahía de Algeciras mermaría la capacidad logística de importación y exportación de Andalucía y de España, lo que socavaría a su vez la autonomía estratégica abierta de la UE.

En suma, hay que tener en cuenta la actividad de transbordo de los puertos vecinos no pertenecientes al EEE a la hora de diseñar políticas climáticas en el seno de la UE, concretamente en lo que se refiere al EU ETS y al FuelEU Maritime. De lo contrario, podría ocasionar un impacto económico considerable en puertos como el de la Bahía de Algeciras y la fuga de carbono cuestiona la eficacia de las medidas adoptadas. Una alternativa podría consistir en integrar a Marruecos

⁸² *Ibid.*

y a otros países del norte de África en el EU ETS (p.ej. en el marco de la negociación de tratados de libre comercio amplios e integrales), de tal manera que no se produjeran dichas fugas de carbono.

Capítulo 4

PROPUESTAS

*«The characteristic vice of utopia is naivety,
while that of realism is sterility».*

Edward Hallet Carr — Twenty Years'
Crisis 1919-1939 (1945)

Para generar una zona de riqueza en el Campo de Gibraltar y en las Ciudades Autónomas se debe crear un ecosistema que atraiga inversiones y empleo a la zona. A tal efecto, se deben tener presentes una serie de aspectos: los incentivos fiscales inteligentes, que trasciendan la reducción de tipos impositivos y fomenten actividades de alto valor añadido; la mejora de las conexiones logísticas, en particular las ferroviarias; y los sistemas de reducción de cargas burocráticas, especialmente los de ventanillas únicas.

El planteamiento debe basarse en la creación de un *hub* de inversiones y logística que permita atraer procesos productivos a la cadena de valor euromarroquí, de tal manera que las empresas europeas e internacionales establezcan sus filiales para el mercado africano en esta zona (tanto en el Campo de Gibraltar como en Ceuta y Melilla). Como hemos señalado, el nuevo contexto de redefinición de las cadenas de valor a nivel global favorece la diversificación de las fuentes de suministro, la flexibilidad en la respuesta y la reducción de la huella de carbono, lo que incentiva una mayor proximidad de los procesos productivos (*nearshoring*). Además, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de la Unión Africana también abre oportunidades para aprovechar mejor las rentas de situación del Estrecho.

Para ello, se debe articular una política de Estado que aúne la adopción de medidas fiscales y administrativas con la construcción de infraestructuras persiguiendo esta misma visión. Por separado, son proyectos que ya existen o se encuentran en curso de ejecución (p.ej. la ampliación del recinto fiscal de la Zona Franca de Cádiz a la localidad de Los Barrios). El valor añadido de esta Memo-

ria consiste en plantearlos de forma conjunta, ante un objetivo y unos desafíos comunes en vez de como elementos separados, al tiempo que se eleva su nivel de ambición (p.ej. ir más allá del recinto fiscal en Los Barrios ampliándolo al conjunto del Campo y a Ceuta y Melilla). Por este motivo, como propuesta general, se podría también crear una comisión interministerial, con la participación de otros actores pertinentes, para acometer estos esfuerzos de forma coordinada y conjunta.

Crear una ZEE en el Campo de Gibraltar y Ceuta y Melilla

Crear una ZEE en el Campo de Gibraltar y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla supone delimitar esta área geográfica y someterla a una regulación distinta de la vigente en el resto del territorio español, para así atraer inversión nacional y extranjera que fomente el crecimiento y la diversificación de la economía regional, aprovechando las rentas de situación del Estrecho. Esto podría lograrse creando una ZEE nueva o bien ampliando la Zona Franca de Cádiz; en este caso, se aprovecharía una estructura y unas industrias que ya existen, un enfoque por el que apuesta esta Memoria.

En cualquier caso, para desarrollar esta nueva regulación conviene tomar como referencia otros modelos de éxito, tal como se ha hecho en la presente Memoria; en particular, aquellos que gestionan diferentes nacionalidades y realidades económicas en un territorio próximo, como se observa en el caso del Campo de Gibraltar y de las Ciudades Autónomas con la colonia de Gibraltar y el norte de Marruecos. De ahí también que se haya destacado el modelo de ZEE establecido por China en la ciudad de Shenzhen.

Si se lograra crear un marco de colaboración entre el Campo de Gibraltar y las Ciudades Autónomas, que estableciera un modelo fiscal que asegurara la igualdad de condiciones, se podría dotar a la región de una herramienta de crecimiento estructural a corto, medio y largo plazo. A su vez, por esta vía se adecuarían la regulación y las infraestructuras de la zona a las prioridades de España con respecto a África, tal como se recogen en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, en el III Plan África y en el Foco África 2023. De esta manera, se contribuiría a crear un modelo transfronterizo que favorezca el desarrollo conjunto y la creación de una zona de prosperidad compartida.

Estas actuaciones también inyectarían un estímulo anímico a una zona que actualmente no se encuentra en condiciones para lidiar con los desafíos propios de un entorno competitivo. La especial confluencia de vecindades que se da en la región obliga a buscar un enfoque que integre tanto un único modelo económico en el Campo de Gibraltar y las Ciudades Autónomas, como un modelo atractivo y unificado fiscalmente bajo cuyo paraguas puedan convivir distintas

vecindades. Concretamente, se podrían poner en marcha las siguientes medidas de carácter fiscal y administrativo:

- a) En el Campo de Gibraltar:
 - Centrarse en empresas de mano de obra con valor añadido, transformación agrícola, logística, energéticas, electrónica o microprocesadores.
 - Aplicar bonificaciones en cotizaciones para formar empleados y desempleados de larga duración, con especial atención a los empleos relacionados con la digitalización y la transición ecológica.
 - Crear un régimen fiscal de deducción de todo gasto I+D o tecnológico del 100 % sin necesidad de certificaciones.
 - Establecer un sistema de ventanilla única para todas las administraciones y régimen de declaración responsable.
 - Implantar un régimen de creación de empresas en 24h como proyecto piloto.
- En las Ciudades Autónomas:
 - Fomentar un sector centrado en los servicios a empresas, al modo de Gibraltar, y en particular de empresas que exportan a África.
 - Simplificar la contabilidad y las cargas administrativas para estas empresas.
 - Introducir bonificaciones elevadas (idealmente del 100%) en el Impuesto sobre Sociedades para empresas con sede en estos territorios o con establecimiento permanente en ellos.
 - Integrar el puerto de Ceuta en la APBA, para aprovechar las economías de escala y poder gestionar ambas orillas del Estrecho de manera centralizada y unificada.

Integrar a Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera de la UE

Para crear esta nueva zona franca unificada, sería preciso integrar a Ceuta y Melilla en la unión aduanera de la Unión. No se trata tampoco de algo verdaderamente nuevo. Ya en 2011, la Asamblea de Ceuta votó por unanimidad integrarse en la Unión Aduanera, pero el Gobierno de España desestimó la propuesta. Más recientemente, tras el estallido de la crisis migratoria de Ceuta de este año, el secretario de Estado para la UE Juan González-Barba mencionó que, junto con la eliminación de las excepciones propias del régimen de pertenencia de ambas Ciudades Autónomas al área de Schengen⁸³, se estaba estudiando esta posibili-

⁸³ Concretamente, suprimir el régimen de exención de visados a los marroquíes residentes en Tetuán y en Nador y dejar de aplicar los controles fronterizos en la salida.

dad. Este cambio supondría, entre otras cosas, aplicar controles aduaneros en la frontera con Marruecos y no solo en el puerto como hasta ahora. Pero sobre todo significaría europeizar la frontera, en un contexto en que Marruecos redobla sus reclamaciones de soberanía sobre Ceuta y Melilla y el Parlamento Europeo ha aclarado que «*la frontera española de Ceuta es una frontera europea*».

Se ha discutido y escrito mucho sobre la conveniencia o no de dar este paso. En general, si la integración en la unión aduanera llevara aparejada la pérdida de ventajas y beneficios propios del régimen económico y fiscal actual, no existen muchas voces a favor. En cambio, muchos serían partidarios si se mantuvieran buena parte de los mismos. Lo fundamental consiste en retener que esto es posible, como lo demuestra, de hecho, el caso de Canarias. En efecto, en el momento de la adhesión, no formaba parte de la unión aduanera. Se integró cinco años después, el 26 de junio de 1991, conforme al Reglamento (CEE) n.º 1911/91 del Consejo. Nueve años más tarde, en enero de 2000, se creó la actual Zona Especial de Canarias en el marco de su régimen económico y fiscal.

Para hacerlo, Canarias siguió el mismo procedimiento que podría aplicarse para Ceuta y Melilla. Conforme al apartado cuarto del artículo 25 del Acta de Adhesión antes citado, *a instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir la integración de las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad*. En el último párrafo del mismo apartado prevé que el Consejo pueda adoptar, siguiendo un proceso similar, *las adaptaciones del régimen aplicable [...] a Ceuta y Melilla que resultaren ser necesarias*. En otras palabras, el Acta prevé tanto la integración plena en la unión aduanera —con la supresión de las especialidades del régimen actual—, como situaciones intermedias utilizando el procedimiento de adaptación. En este caso, por ejemplo, se podrían mantener parte de los beneficios tributarios y hacer compatibles con el mercado interior aquellos susceptibles de ser considerados «ayudas de Estado», con el amparo de las condiciones socioeconómicas que asemejan Ceuta y Melilla a las RUP. A su vez, la exclusión del ámbito de aplicación del IVA y el mantenimiento del IPSI también es posible en cualquier escenario, como también lo demuestra Canarias con el IGIC⁸⁴.

En cualquiera de los casos, se requiere voluntad política y un esfuerzo de negociación en las instituciones de la UE, en cuyo transcurso serían de gran utilidad todas las lecciones aprendidas del pasado, además de las propias de la incorporación de Canarias a la unión aduanera en 1991. La inclusión de Ceuta y Melilla supondría que dejaran de ser territorios francos, pero podrían integrarse en la proyectada zona franca y comenzarían a disfrutar de las ventajas derivadas de la aplicación de las políticas comercial, agrícola y pesquera de la Unión. En

⁸⁴ Morón Pérez, M. d. C., *Op. Cit.*, pp. 93-94.

particular, se beneficiarían de los tratados de libre comercio y de pesca negociados con terceros países, como por ejemplo Marruecos. Conviene resaltar que Ceuta y Melilla se han quedado al margen de los acuerdos concluidos en materia de pesca con este país desde nuestra adhesión, dado que en ellos no se aplica la política pesquera común y Marruecos les veda el acceso a sus aguas. Esto ha acarreado el desmantelamiento de su flota pesquera y el de la industria conservera, tripulaciones, lonja, suministros y equipos. Su incorporación, unida a incentivos adecuados, podría reactivar su sector pesquero y las industrias auxiliares.

Además de las anteriores, son múltiples las derivaciones económicas de la incorporación a la unión aduanera para Ceuta y Melilla. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar que la razón de mayor peso para no integrarlas en la unión aduanera ha radicado en no perjudicar el comercio con su vecino Marruecos, tanto el legal y como el «atípico». Sin embargo, desde 2012, tras la plena liberalización del comercio de la UE con Marruecos, este argumento no solo ha perdido importancia, sino también su propia vigencia. Lo cierto es que las medidas unilaterales adoptadas por Rabat desde 2018 han puesto fin —al menos de momento— al comercio entre Marruecos y Ceuta y Melilla, ya sea con la idea de promover el desarrollo económico e industrial del norte del país o de estrangular la economía de ambas ciudades. Aunque Rabat revirtiera sus medidas, lo cierto es que la dependencia económica de Ceuta y Melilla del comercio con un único cliente las expone a riesgos tanto de índole estratégica como económica.

En definitiva, se debe aprovechar la coyuntura actual para transformar el modelo económico y fiscal de las Ciudades Autónomas con vistas a que dejen de depender de flujos comerciales irregulares y de Marruecos. La incorporación a la unión aduanera contribuiría a regularizar este comercio transfronterizo y a dotar a ambas ciudades de mayor resiliencia económica frente a medidas de presión que de forma inopinada, aunque incardinadas en una estrategia de presión de mayor alcance, pueda tomar el reino alauita. En otras palabras, reduciría las dudas y la incertidumbre sobre el futuro de Ceuta y Melilla, lo que a su vez redundaría positivamente tanto en la planificación de inversiones que se realicen en ellas como en su crecimiento económico.

Conectar el puerto de la Bahía de Algeciras con el interior del país y con Europa

El puerto de la Bahía de Algeciras funciona como una plataforma intermodal gracias al Área Logística Bahía de Algeciras, impulsada por la Junta de Andalucía y la APBA. Una vez finalice la construcción del «puerto seco» en la terminal intermodal de San Roque, previsiblemente en 2022, mejorará su conectividad ferroviaria con el puerto al conectarlo con la instalación «ferroportuaria» de Isla Verde Exterior, operativa desde 2012. No obstante, su conexión con el centro

y el norte de España necesita ser reforzada para impulsar su desarrollo. Concretamente, debe terminar de conectarse a la Red Transeuropea de Transportes (TEN-T) a través del Corredor Atlántico y el Mediterráneo, de los que constituye el kilómetro cero [ver Imágenes 14 y 15]. Se trata de una prioridad, ya que los destinos y orígenes principales de las mercancías son las terminales de Abroñigal y Coslada (Madrid), Azuqueca (Guadalajara), Zaragoza y Barcelona⁸⁵.

Con respecto a la conexión con Madrid y Zaragoza, conocida en España como el Corredor o Ramal Central, la prioridad consiste en reformar el tramo Algeciras-Bobadilla-Córdoba mediante varias actuaciones en la infraestructura ferroviaria. Entre ellas, se deben construir once apartaderos para la circulación de trenes de 750 metros de ancho y elevar los gálibos de determinados túneles para que pueda ponerse en funcionamiento la Autopista Ferroviaria Algeciras-Zaragoza. Para llevarlas a cabo, la línea de ancho ibérico Algeciras-Bobadilla requiere de unas inversiones de hasta 350 millones de euros para mejorar y renovar integralmente la plataforma y la superestructura existentes. Sin ellas, la línea seguirá siendo de vía única, sin electrificar, con limitaciones de velocidad por las pendientes y una longitud limitada de los trenes, sin tráfico nocturno, expuesta a inundaciones y cada vez más saturada por el incremento de tráfico previsto gracias al puerto de la Bahía de Algeciras⁸⁶.

En 2021, que ha sido designado como el Año Europeo del Ferrocarril, se han dado luces y sombras en el Corredor Central y el Mediterráneo. El proyecto de PGE para el año 2022 prevé destinar 262 millones de euros a la línea Algeciras-Bobadilla, de lejos el mayor de los últimos años, y financiarla al menos hasta 2025 [ver Imagen 16]. Como novedad, dedica epígrafes al Corredor Atlántico y al Mediterráneo europeos⁸⁷. En octubre ADIF, la APBA, Aragón Plataforma Logística y el operador logístico Rail&Truck Strait Union firmaron un protocolo para poner en marcha la Autopista Ferroviaria Algeciras-Zaragoza, que tiene como objetivo permitir el transporte ferroviario de semirremolques a partir de 2024. En cuanto al Corredor Mediterráneo, que pretende conectar los principales puertos de importación y de exportación de España (Algeciras, Cartagena, Valencia, Tarragona y Barcelona), cabe referir sombras. A pesar de las inversiones previstas en el proyecto de PGE, la dificultad propia de implantar el ancho de vía europeo y las trabas burocráticas hacen que finalizar el tramo Almería-Murcia en 2026 ya represente un desafío⁸⁸. Llegar hasta Algeciras llevará varios años más.

Por último, cabe recordar que la UE no solo apoya estas reformas, sino que también las impulsa. Dado que la competencia sobre construcción de infraes-

⁸⁵ Transporte XXI (2021), *Op. Cit.*, pp. 20-24.

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 25.

⁸⁷ Europa Sur. (13 de octubre de 2021). *Puerto y Algeciras-Bobadilla protagonizan las inversiones estatales para 2022*.

⁸⁸ El Confidencial. (29 de noviembre de 2021). *Corredor mediterráneo y puerto de Valencia piden paso en los fondos UE: «No van a fallar»*.

estructuras de transportes corresponde a los Estados miembros, la integración de las TEN-T se promueve mediante la financiación de proyectos con fondos europeos a los que se podría recurrir, como el Mecanismo Conectar Europa, el FEDER o el Fondo de Cohesión, y mediante la regulación de normas comunes sobre seguridad e interoperabilidad (p.ej. el ancho de vía europeo o la creación en 2006 del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario —ERTMS—). Además, estas reformas son prioritarias para lograr la transición ecológica. Así, con arreglo al Plan Verde Europeo, se han establecido como objetivos duplicar el tráfico de trenes de mercancías en 2050 y privilegiar el transporte por ferrocarril y vías navegables interiores para que canalicen una parte sustancial del 75% del transporte interior de mercancías que actualmente se realiza por carretera⁸⁹.

Promover el turismo en Ceuta y Melilla

El turismo, que aporta el 12,3% del PIB y supone el 13,7% del empleo de España, ha sido uno de los sectores más afectados de nuestra economía desde el comienzo de la pandemia. Por este motivo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia lo enuncia como uno de sus treinta componentes. En él, se hace referencia a la elaboración de «*estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares*», entre los que figuran Ceuta y Melilla, «*por su especial dependencia económica del turismo y su impacto en el empleo*». Preguntado al respecto, el Gobierno precisó que entre 2021 y 2023 se destinarán veinte millones de euros para promover el turismo en ambas ciudades.

En un contexto de cierre de fronteras, de presión migratoria y de estrangulación económica, que han puesto fin al «comercio atípico» y al flujo de personas, esta política puede promover su autonomía económica. Pero se debe ir más allá y considerar que, al visitarlas, los españoles las sintamos más como propias y estemos más predispuestos a defender su españolidad. No se trata de una abstracción quimérica, sino de una preocupación palpable en nuestro país. Por ejemplo, según una encuesta elaborada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en junio, es decir, tras la crisis migratoria, el 20% de los españoles cree que Ceuta y Melilla pasarán a formar parte de Marruecos en veinte o veinticinco años, frente a un 54% que considera que seguirán siendo españolas.

Y lo cierto es que se podrían poner en valor para escapadas en puentes o de fin de semana desde la península por múltiples razones. Estos dos «lugares fuera de sitio», según la expresión del ensayista Sergio del Molino, son ciudades europeas en la costa norteafricana del Mediterráneo con todo lo que ello conlleva: además de exotismo y de kilómetros de playas, cuentan con unas comodidades en términos de salarios, seguridad, infraestructuras, instalaciones deportivas y asistencia

⁸⁹ Comisión Europea. (11 de diciembre de 2019). *Comunicación de la Comisión: el Pacto Verde Europeo*.

social que no se encuentran ni en Marruecos ni en la región. Pero, sobre todo, representan rarezas en el mapa, testimonios de episodios históricos que a menudo se desconocen. Por eso, visitarlas también puede contribuir a enriquecer el conocimiento histórico que se tiene de nuestro país, así como a concienciar sobre su propia complejidad. Estos mismos motivos que hacen de Ceuta y Melilla territorios singulares se pueden comparar con los de la colonia de Gibraltar, que los explota y que aprovecha su ubicación en el Mediterráneo para recibir a más de diez millones de turistas al año. ¿Por qué Ceuta y Melilla no podrían hacer lo mismo?

Ceuta es un microcosmos de la España mediterránea orientada hacia África, cuyas «Columnas de Hércules» recuerdan los límites del mundo conocido por los griegos en la antigüedad, entre la realidad y la fantasía. Luce edificios alterados por elementos renacentistas, barrocos y neoclásicos de arquitectura historicista (como la Casa de los Dragones, cuya historia narra la de la ciudad), funcionalista (como la Casa de los Púlpitos, conocida así por la forma de sus balcones) o modernista (como la Autoridad Portuaria, con forma de barco). Sus museos recrean la historia de la ciudad (incluida su lusofonía entre 1415 y 1668), de la presencia cristiana y romana en la antigua Mauritania Tingitana, de los baños árabes, de las Murallas Reales, de la Legión y de las Fuerzas Regulares o del puerto. En el extremo de Ceuta se encuentra el Monte Hacho, que marca el límite de sus dos bahías, la atlántica al norte y la mediterránea al sur [ver Imagen 17], donde la variedad de pescado y marisco nutre una oferta gastronómica enriquecida por el cruce de culturas propio de la ciudad. Precisamente, los congresos relacionados con el multiculturalismo o el cosmopolitismo pueden celebrarse en el Teatro Auditorio Revellín, diseñado para ellos.

Melilla comparte mucho con Ceuta: los deportes náuticos y la pesca submarina, las playas con banderas azules y un clima agradable, un recinto para la celebración de eventos —el Palacio de Exposiciones y Congresos— o la fusión de culturas, visible en la gastronomía, las iglesias, mezquitas y sinagogas o las lenguas (p.ej. el amazigh). Cuenta además con atractivos especiales que la distinguen. El modernismo que impregna la ciudad y sus templos desde comienzos del siglo XX por obra de Enrique Nieto, discípulo de Gaudí, hace de Melilla una candidata a convertirse en Ciudad Patrimonio de la Humanidad y la segunda ciudad de España con mayor número de edificios modernistas y art déco después de Barcelona [ver Imágenes 18 y 19]. El Conjunto Histórico-Artístico de Melilla la Vieja, con sus recintos fortificados y su patrimonio renacentista edificado desde 1497, recuerdan sus orígenes y su evolución desde el siglo XIX. Considerada «la ciudad europea más cercana al desierto», desde ella pueden iniciarse excursiones a la región del Rif o al parque natural del Monte Gurugú. Es también más accesible que Ceuta desde la península, sobre todo desde el cierre de la frontera marroquí. Hoy a Ceuta solo puede llegarse en helicóptero desde Málaga

o Algeciras, en ferry desde Algeciras o en embarcación privada. A Melilla, que tiene aeropuerto, se puede ir en avión desde Madrid, Sevilla, Málaga, Granada y Almería, así como en barco desde Málaga, Almería y Motril.

Los citados veinte millones de euros de inversión prevista entre 2021 y 2023 podrían emplearse en mejorar estas conexiones. También podrían servir para crear bonos o paquetes turísticos, para que Turespaña elabore una *estrategia de resiliencia turística* seleccionando un tipo de turismo y de turista al que dirigir campañas de promoción, cuyos beneficios habitualmente superan sus costes, así como para incluir las dos Ciudades Autónomas en películas y series grabadas con ayuda de presupuesto público. Así, a través del turismo se podría contribuir a «*defender nuestra integridad territorial, nuestras fronteras, el sosiego, la tranquilidad y la seguridad de la ciudadanía que vive en Ceuta y Melilla*», tal como declaró el Gobierno al mencionar las inversiones previstas al efecto.

CONCLUSIÓN

La articulación de una política de Estado para transformar el Estrecho en un *hub* de inversiones y logística encuentra en la coyuntura actual un momento oportuno. Se han expuesto varias de las razones por las que esto es así: serviría para activar la recuperación económica por vía de la demanda externa, daría una solución de futuro a unos territorios necesitados de un nuevo modelo revulsivo para su desarrollo económico y social y aprovecharía un contexto propicio de redefinición de las cadenas de valor para ampliar la presencia comercial de España y Europa en la Vecindad Sur y en el continente africano. Se concilia asimismo con otros objetivos perseguidos por la política exterior española, tales como favorecer la digitalización (en el puerto de la Bahía de Algeciras y en la ZEE) o la transición ecológica (al incrementar la cuota de transporte ferroviario de las mercancías con origen o destino en Marruecos que actualmente van por carretera).

Fundamentalmente, la creación de una zona económica especial podría revertir una situación adversa en términos económicos para el Campo de Gibraltar y las Ciudades Autónomas y convertirla en una oportunidad para atraer inversiones y empleo de calidad, aprovechando las rentas de situación del Estrecho. No se trata de algo nuevo, como demuestran los casos de Shenzhen, Marruecos, Polonia, Letonia, Lituania, el sur de Italia o Canarias (incorporada a la unión aduanera en 1991), que sirven de espejo y para sacar lecciones. También cabe retener que para que las ZEE aporten beneficios, es necesario combinar su creación con una mejora de las infraestructuras —y en particular, como hemos visto, las ferroviarias—, incentivos fiscales apropiados y seguridad jurídica.

Así concebidas, las zonas francas constituyen espacios idóneos para recibir inversiones, transformar mercancías y luego exportarlas, especialmente si cuentan con infraestructuras adecuadas para la logística. Y en este punto, frente a la competencia y con la colaboración de Tánger-Med, se debe convertir el puerto de la Bahía de Algeciras en la gran plataforma logística de distribución intercontinental en el sur de Europa, contribuyendo así al posicionamiento de España como puerta de entrada al Mediterráneo y a África para recibir y reexpedir mercancías procedentes de Asia y América con destino a España, Europa y África. En pocas palabras, este *hub* de inversiones y logística, que hoy por hoy resulta todavía una utopía, representa un proyecto realizable y positivo para España que

permitiría atajar muchos de los retos a los que nos enfrentamos en el presente y a los que nos seguiremos enfrentando en el futuro.

ANEXOS: PROPUESTAS ADICIONALES

Crear una zona de seguridad en el Campo de Gibraltar

De nuevo, no se trata de una idea nueva, pero sí complementaria a la creación de una ZEE. En julio de 2018, cuatro meses antes de la aprobación del Plan Integral para el Campo de Gibraltar, se anunció el Plan Especial de Seguridad en el Campo de Gibraltar, que reforzó las plantillas de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y de la Vigilancia Aduanera para luchar contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales. Desde entonces, se ha prorrogado cada año y se ha dotado de más medios humanos y materiales. Según el Ministerio del Interior, su puesta en marcha ha permitido *«una notable mejora de las condiciones objetivas de seguridad y la recuperación del principio de autoridad»*. En efecto, se han multiplicado las operaciones policiales para incautar estupefacientes, desarticular organizaciones criminales, investigar su entorno económico y financiero y cerrar sus redes de blanqueo de capitales.

Hoy se debe perseverar en estos y otros esfuerzos para crear una zona de seguridad en el Campo de Gibraltar y extenderla a Ceuta y Melilla (para luchar contra el radicalismo yihadista). Es una cuestión relevante porque la inseguridad entorpece el desarrollo económico y la llegada de inversión nacional y extranjera. A su vez, constituyen dos factores que se retroalimentan, puesto que la transformación del Estrecho en un *hub* de inversiones y logística puede contribuir a mejorar la seguridad de la zona. Al proporcionar oportunidades de empleo en una región que presenta un alto índice de paro, y en especial el juvenil, se ofrecen alternativas legales a quienes viven de tráfico ilícitos. No obstante, para que esta pretensión pueda dar sus frutos, es preciso que los empleos creados sean de calidad y estén bien remunerados. Por eso, la siguiente propuesta aborda la apuesta por una de las industrias con mayor potencial económico de futuro: el hidrógeno verde.

Aprovechar los fondos *Next Generation EU (NGEU)* para transformar la refinería de Cepsa en Algeciras

La refinería de Cepsa en la Bahía de Algeciras se ha convertido en la principal empresa de exportación de productos derivados del petróleo a Marruecos desde que se estableció en 1967; sobre todo desde 2015, cuando cerró la Sociedad Anónima Marroquí de Industria de Refinado (SAMIR), la gran refinería de Marruecos. Hoy, Cepsa plantea convertir su refinería en un modelo de sostenibilidad mediante la inversión en hidrógeno verde⁹⁰ y biocombustibles, entre otros, y que este proyecto reciba financiación de los fondos Next Generation EU (NGEU). Junto con una ZEE y una mejor conexión ferroviaria, este proyecto podría coadyuvar desde el plano energético a transformar el Estrecho en un *hub* de inversiones y logística, puesto que retroalimentaría la cadena de valor norte-sur y mejoraría la posición de España en la vertiente este-oeste en el Estrecho.

No se trata de un proyecto aislado en lo referente al hidrógeno verde en la región. En julio de este año, Energías de Portugal (EDP) declaró querer transformar la antigua central térmica de Los Barrios en un centro de producción de hidrógeno. Nasser Kamel, el secretario general de la Unión por el Mediterráneo, ha recalcado el potencial del sur del Mediterráneo para producir hasta «*cien veces las necesidades de Europa en términos de energía [...] directa o también en hidrógeno verde*». En la Bahía de Algeciras, Fistera Energy, Enagás y White Summit Capital quieren poner en marcha una planta de producción de hidrógeno verde de hasta 237 MW. Esta instalación, igual que los planes de EDP y de Cepsa, tiene por objeto abastecer de hidrógeno verde a la industria de la Bahía de Algeciras, que incluye grandes consumidores de hidrógeno y de gas natural. Sirven también como combustibles limpios, de modo que podrían contribuir a posicionar Algeciras como un puerto central del abastecimiento verde de los buques portacontenedores⁹¹.

En noviembre, Cepsa ha suscrito una alianza con Endesa para que esta le suministre hidrógeno verde en la refinería de Algeciras y en la petroquímica de Huelva y sustituir así el gas natural, siempre y cuando el proyecto cuente con financiación de los fondos europeos para su desarrollo. El acuerdo se anuncia en un contexto en que Cepsa cambia de consejero delegado, Endesa busca captar hasta 2955 millones de euros de los fondos europeos para promover el hidrógeno verde y Algeciras —y Andalucía— podría convertirse en un referente español y europeo en el desarrollo de esta tecnología.

⁹⁰ El hidrógeno verde se obtiene generando hidrógeno a través de un proceso químico conocido como electrólisis, que utiliza la corriente eléctrica para separar el hidrógeno del oxígeno que hay en el agua. Es totalmente limpio, pues solo emite vapor de agua, y fácil de almacenar, versátil en cuanto a sus usos (puede transformarse en electricidad o combustibles sintéticos) y transportable usando los mismos canales que el gas natural. Sin embargo, es caro, porque su producción requiere de un mayor gasto energético, y volátil e inflamable, por lo que además requiere medidas de seguridad para evitar fugas y explosiones.

⁹¹ Transporte XXI (2021), *Op. Cit.*, pp. 27.

Tabla de ilustraciones



Imagen 1: Municipios que forman parte del Campo de Gibraltar



Imagen 2: ZEE de Shenzhen y Zhuhai frente a Hong Kong y Macao



Imagen 3: ZEE de Tánger-Med en torno a Ceuta

Tipología de Zonas						
Tipo de Zona	Objetivo de su creación	Características físicas	Situación geográfica típica	Actividades que realiza principalmente	Mercados	Ejemplos
Zona Franca (Free Trade Zone)	Fomentar el comercio	Tamaño < hectáreas	Puertos de entrada	Almacenamiento y actividades relacionadas con el comercio	Doméstico, reexportación	Zona Franca de Colón, Panamá
Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación (Traditional EPZ)	Exportación de productos	Tamaño <100 hectáreas	Ninguna	Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Principalmente exportación	Karachi EPZ, Pakistán
Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación Híbridas (Hybrid EPZ)	Exportación de productos	Tamaño <100 hectáreas	Ninguna	Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Exportación y mercado doméstico	Lat Krabang Industrial Estate, Tailandia
Puerto Franco (Freeport)	Desarrollo íntegro	Tamaño >100 hectáreas	Ninguna	Diversas	Exportación y mercado doméstico	Aqaba Special Economic Zone, Jordania
Zonas de Empresas (Enterprise Zone)	Revitalizar zonas urbanas	Tamaño <50 hectáreas	Áreas rurales o urbanas empobrecidas	Diversas	Doméstico	Empowerment Zone, Chicago
Fábricas individuales orientadas a la Exportación (Single Factory EPZ)	Exportación de productos	Tamaño designado por la empresa		Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Exportación	Islas Mauricio, México, Madagascar

Imagen 4: Tipología de ZEE y sus principales características

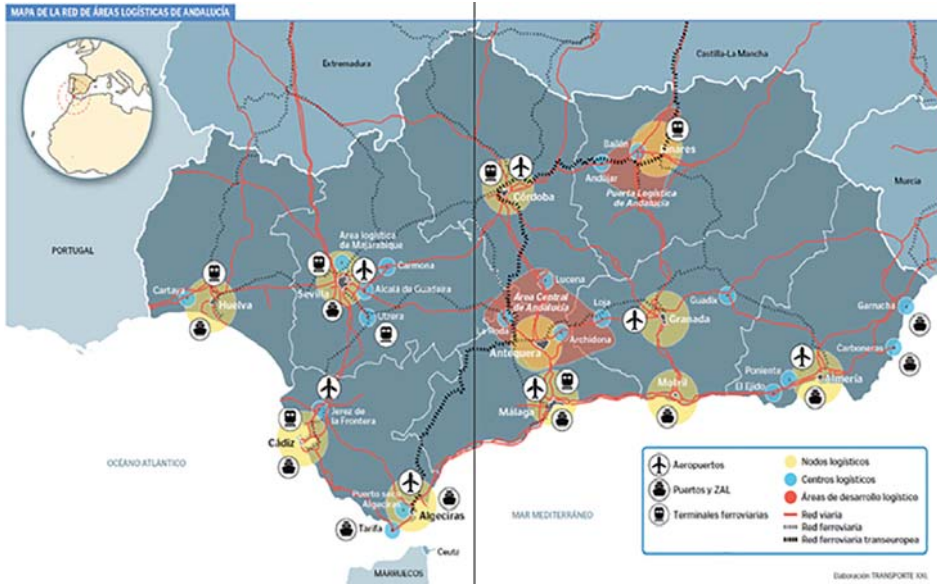


Imagen 6: Mapa de la red de áreas logísticas de Andalucía

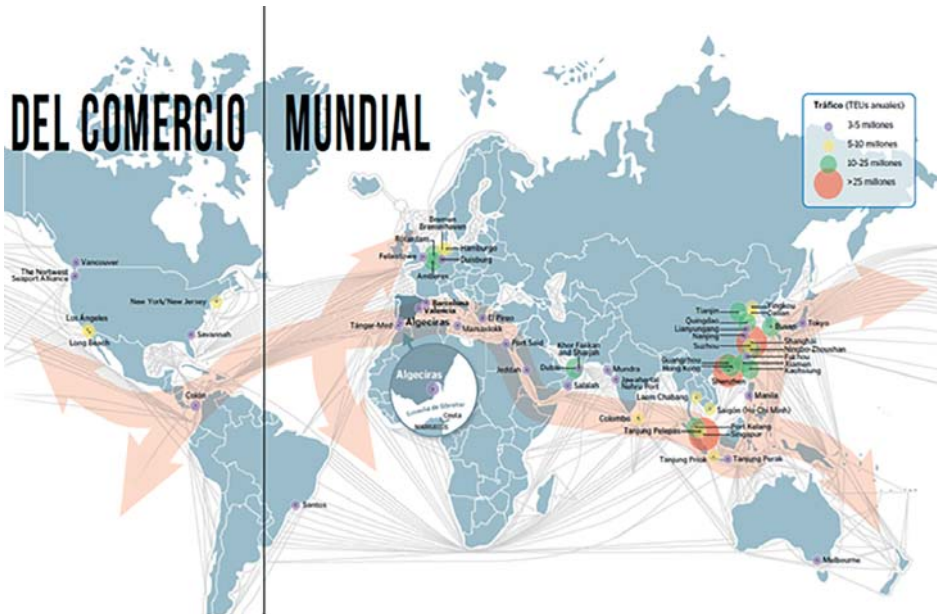


Imagen 7: Rutas mundiales del comercio marítimo medido en TEU



Imagen 8: España y la proximidad con países del Norte de África



Imagen 9: Algeciras, puente logístico entre Europa y África



Imagen 10: La Bahía de Algeciras y su entorno logístico e industrial



Imagen 11: Vista aérea del puerto de la Bahía de Algeciras



Imagen 12: Vista aérea del puerto de Tánger-Med

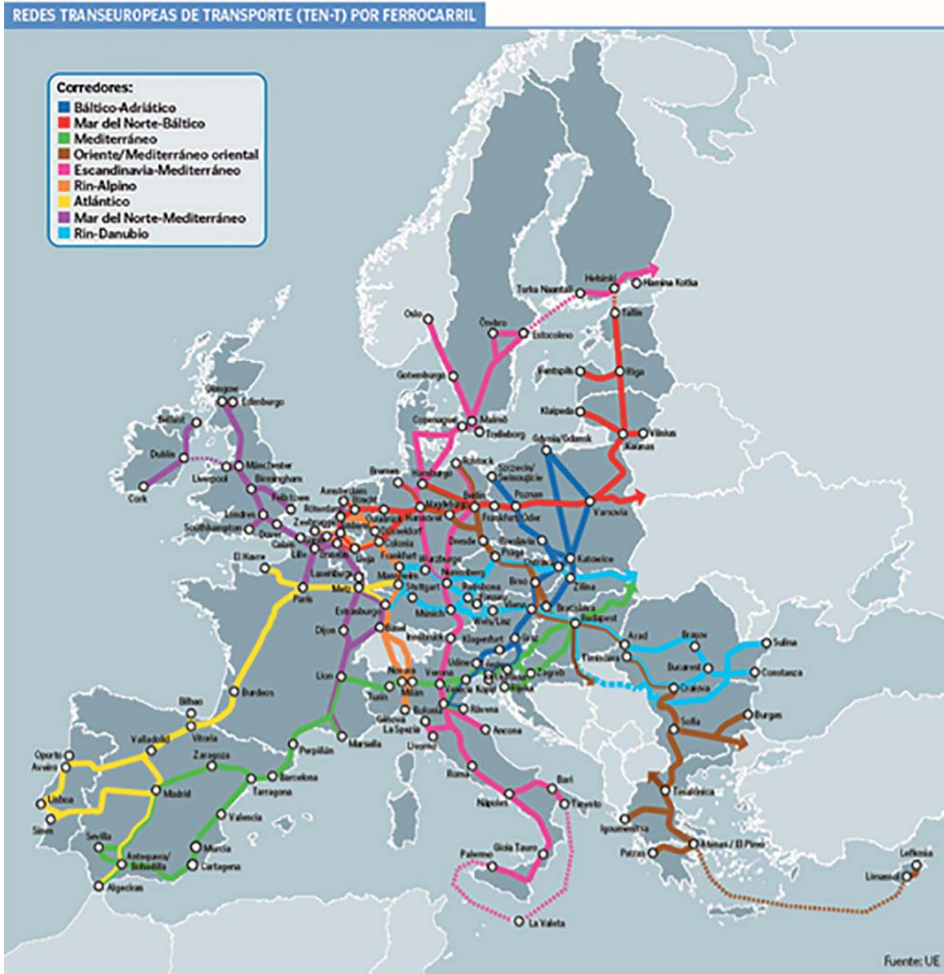


Imagen 13: Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T) por tren



Imagen 14: Algeciras, kilómetro cero de los Corredores Atlántico y Mediterráneo



Imagen 15: Conexiones ferroviarias de Algeciras

PRINCIPALES INVERSIONES			
Partida	Inversión 2022	2021	2019 *
1. Algeciras-Bobadilla *	262.314	35.678	223.400
2. Puerto de Algeciras	57.648	53.993	63.651
3. Acceso Sur al Puerto	15.308	5.000	1.000
4. Nuevo CIE	10.518	9.847	-
5. La Almoraima	8.413	515	820
6. Depuración San Roque	6.724	644	265
7. Zona Franca	5.100	2.500	8.000
8. Saneamiento Algeciras	4.500	499	2.386
9. A-48 Algeciras-Vejer	200	200	776
10. Variante Bahía de Algeciras	100	100	50

Fuente: Datos en miles de euros. *Proyecto que no fue aprobado *Incluye la partida malagueña

Imagen 16: Principales inversiones de los PGE de 2022 en el Campo de Gibraltar



Imagen 17: El Monte Hacho y las bahías atlántica (a la derecha) y mediterránea (a la izquierda) en Ceuta



Imagen 18: Edificio de La Reconquista, de 1915 (Enrique Nieto)



Imagen 19: Palacio de la Asamblea, de 1932 (Enrique Nieto)

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA ORTIZ, J., MIRANDA MARTEL, M. J., FERRER DELGADO, P., & RIVERAS, J. (2016). Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales. *Revista Empresa y Humanismo*, 7-50.

BERCARDINO, M., & ESPOSITO, V. (2020). Tanger MED SEZs: A Logistic and Industrial Hub in the Western Mediterranean. *O. Gervasi et al. (Eds.)*, 40-50.

BERGLÖF, E. (2 de enero de 2020). *The decline of global value chains*. Obtenido de Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-trump-global-value-chains-by-erik-berglorf-2020-01>

CHANDIRAMANI RAMESH, K., & BUSTILLO GÁLVEZ, J. (1 de septiembre de 2021). *Ceuta y Melilla o cómo convertir una grave crisis en la mejor de las oportunidades*. Melilla: Instituto de Seguridad y Cultura. Obtenido de https://www.ceuta.es/gobiernodeceuta/images/stories/noticias/2020/SEPTIEMBRE/01/ISC-09_CeutayMelilla_2020_web.pdf

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA. (septiembre de 2021). *Plan Estratégico de Melilla 2020-2029*. Obtenido de https://pemelilla29.es/wp-content/uploads/2021/10/Documento-de-Plan_tr.pdf

COMISIÓN EUROPEA. (11 de diciembre de 2019). *Comunicación de la Comisión: el Pacto Verde Europeo*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

COMISIÓN EUROPEA. (14 de julio de 2021). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0562>

COMISIÓN EUROPEA. (18 de febrero de 2021). *Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

COMISIÓN EUROPEA. (5 de mayo de 2021). *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's Recovery*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf

COPENHAGEN ECONOMICS. (2020). *European Special Economic Zones*. Copenhagen: ESPON EGTC.

DAOUD, Z. (2013/6). *Tanger Med : un pari sur l'avenir du détroit de Gibraltar*. *Esprit*, 98-108.

EL CONFIDENCIAL. (29 de noviembre de 2021). *Corredor mediterráneo y puerto de Valencia piden paso en los fondos UE: «No van a fallar»*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2021-11-29/infraestructuras-corredor-puerto-valencia-fondos-bra_3331333/

EL CONFIDENCIAL. (28 de noviembre de 2021). *En Algeciras nos falta un Juan Roig o Vicente Boluda que reclamen el corredor ferroviario*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/economia/2021-11-27/puerto-algeciras-falta-juan-roig-vicente-boluda-corredor_3331309/

EL CONFIDENCIAL. (28 de noviembre de 2021). *Si la UE quiere seguir siendo relevante en el mundo del futuro, tiene que mirar al sur*. Obtenido de https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-11-28/entrevista-nasser-kamel-union-por-el-mediterraneo_3328717/

EL ESPAÑOL. (29 de septiembre de 2021). *Presente y futuro de Ceuta y Melilla, su desarrollo empresarial*. Obtenido de https://www.elespanol.com/eventos/foro-ceuta/20210929/gonzalez-barba-anuncia-transformacion-radical-modelo-economico-ceuta/615689309_0.html

EL MUNDO. (25 de octubre de 2021). *El textil acerca su producción para esquivar la crisis de suministro: «China ha perdido su ventaja competitiva»*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/economia/2021/10/25/616eb605fdddffd75a8b459f.html>

EL PAÍS SEMANAL. (20 de noviembre de 2017). *Shenzhen, la ciudad china que conquista el mundo con su tecnología*. Obtenido de https://elpais.com/elpais/2017/11/20/eps/1511180079_572397.html

EUROPA SUR. (13 de octubre de 2021). *Puerto y Algeciras-Bobadilla protagonizan las inversiones estatales para 2022*. Obtenido de https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/Puerto-Algeciras-Bobadilla-inversiones-2022-presupuestos-estado_0_1619540274.html

FONCUBIERTA RODRÍGUEZ, M. J. (2010). *El origen de la gran industria en la Comarca del Campo de Gibraltar*. *Historia Abierta Online (HAOL)*, Núm. 22, 45-56.

INSTITUTO DE ESTUDIOS CEUTIÉS. (2021). Estrategias de Futuro para Ceuta. *Revista Transfretana*, N.º 8.

LAMO DE ESPINOSA, E. (2016). *Europa en el mundo*. Madrid: Real Instituto Elcano.

LLOYD'S LIST. (2020). *One Hundred Ports 2020 Digital Edition*. Obtenido de <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2020/Digital%20edition%20ebook>

LOZANO MALDONADO, J. M. (1974). El Campo de Gibraltar y su Plan de Desarrollo. Aproximación geográfica a un paisaje en transformación. *Cuadernos geográficos n.º 4 de la Universidad de Granada*, 57-99.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (27 de abril de 2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. Obtenido de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

MORENO GARCÍA-CANO, L. Ó. (2017). Sector de la energía en Marruecos: oportunidades estratégicas para España. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 3084, 47-55.

MORENO GARCÍA-CANO, L. Ó. (2021). La geopolítica del gas: el Magreb y el suministro energético en España. *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, n.º 3141, 39-55.

MORENO GARCÍA-CANO, L. Ó., & FERNÁNDEZ DE BOBADILLA, A. (2019). El futuro de la relación España-Marruecos: una cadena de valor euromediterránea. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 3115, 37-47.

MORENO GARCÍA-CANO, L. Ó., & FERNÁNDEZ DE BOBADILLA, A. (2020). Retos y oportunidades de la cadena de valor europea ante el nuevo orden económico internacional. *Información Comercial Española (ICE)*, n.º 913, 57-70.

MORENO NAVARRO, J. G., VENTURA FERNÁNDEZ, J., & ALFARO SÁNCHEZ, G. (2007). *El Estrecho de Gibraltar como encrucijada de estrategias para el desarrollo*. Sevilla: Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla.

MORÓN PÉREZ, M. D. (2006). El régimen fiscal de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro. *Crónica Tributaria*, núm. 121.

PERNAS RAMÍREZ, F. (2018-2019). *El Área de la Gran Bahía: Motor de China en la era del tecno-nacionalismo*. Obtenido de Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 66: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/CUADERNO%20ED%2066_L.pdf

SHIPPING BUSINESS CONSULTANTS S.L. (2021). *FIT for 55. Evaluación de impacto sobre el puerto de Algeciras*. Madrid: Shipping Business Consultants S.L.

TANCHUM, M. (2020). Morocco's Africa-to-Europe Commercial Corridor: Gatekeeper of an emerging trans-regional strategic architecture. *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES)*, 5.

TANCHUM, M. (29 de septiembre de 2021). *The EU's Global Gateway and a new foundation for partnerships in Africa*. Obtenido de European Council on Foreign Relations (ECFR): <https://ecfr.eu/article/the-eus-global-gateway-and-a-new-foundation-for-partnerships-in-africa/>

THE ECONOMIST. (4 de abril de 2015). *Special economic zones: not so special*. Obtenido de <https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special>

TORREMOCHA, A. (20 de noviembre de 2017). *El Puerto y los planes de Gibraltar (1965-1977)*. Obtenido de EuropaSur: https://www.europasur.es/algeciras/Puerto-planes-desarrollo-Campo-Gibraltar_0_1192680784.html

TRANSPORTE XXI. (marzo 2019). El Estrecho. *Transporte XXI*, 1-56.

TRANSPORTE XXI. (octubre 2021). El puerto de Algeciras. *Transporte XXI*, 1-36.

ZONA FRANCA DE SANTANDER. (2017). *Ventajas fiscales y arancelarias de la Zona Franca de Santander*. Obtenido de https://zonafrancasantander.es/wp-content/uploads/2017/08/ventajas_fiscales_y_arancelarias.pdf

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA
UNIÓN EUROPEA:
PRIORIDADES Y PERSPECTIVAS

Soledad Román Pérez-Moreira
Madrid, diciembre de 2021

AGRADECIMIENTOS

Deseo aquí dejar constancia de mi agradecimiento hacia los compañeros que trabajan en la Secretaría de Estado para la Unión Europea, con quienes tuve la oportunidad de trabajar y aprender durante mi periodo de prácticas y de que me transmitieran la importancia de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Agradecer igualmente a Cristina Gomariz Pamblanco el haber iniciado en 2009 el estudio comparativo de las Presidencias españolas y el haber compartido su experiencia.

RESUMEN

Prioridades y Perspectivas de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea tiene por objetivo realizar un ejercicio de prospectiva sobre la Presidencia Española de 2023 a la luz de la experiencia acumulada por España en sus presidencias anteriores. De este modo, busca identificar aquellas líneas de tendencia que se han mantenido a lo largo del tiempo, así como aquellos elementos que han variado con el paso de los años.

Para ello, se ha realizado primero un repaso histórico de las Presidencias de 1989, 1995 y 2002 para encontrar los elementos comunes y las particularidades de cada una de ellas. Posteriormente, se ha profundizado en la Presidencia de 2010 como principal elemento comparativo, abordando tanto su preparación, como su ejecución y su balance. Finalmente se ha contextualizado la Presidencia de 2023 tanto en lo relativo a los cambios acaecidos desde 2010 como a los condicionantes a nivel europeo y propiamente español. El método seguido es pues de carácter cualitativo, a partir de fuentes tanto primarias (programas de las presidencias, noticias de prensa) como secundarias (análisis de expertos).

Los resultados de esta investigación (contenidos en una tabla final) han permitido identificar cinco lecciones de la Presidencia de 2010 (adaptar las expectativas a las capacidades, forjar consensos, priorizar expedientes, reforzar presupuestos y equipos y contar con planes de adaptación), así como cuatro grandes cambios desde 2010 en el papel de las presidencias rotatorias (un menor liderazgo político, una caída del interés mediático, un peso creciente de los trílogos y decreciente de los tríos de presidencias). Ello, unido a los condicionantes previstos para 2023, han permitido proponer una serie de prioridades geográficas (Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos y Balcanes Occidentales) y temáticas (Una Europa verde, digital, social, de derechos y de las regiones), así como enunciar algunas perspectivas y debates a tener en cuenta.

INTRODUCCIÓN

El segundo semestre de 2023 el Reino de España asumirá por quinta vez la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea en un momento clave para el futuro del proyecto europeo. La respuesta a la crisis del coronavirus, una crisis que aún no cabe considerar como superada, ha supuesto un salto cualitativo en el proceso de integración europea gracias a la adopción del paquete Next Generation EU. Al reto de consolidar una recuperación verde y digital que fortalezca la cohesión, se suma la necesidad de seguir acercando la Unión a la ciudadanía (a través, entre otros, de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa), de gestionar la relación con un Reino Unido fuera del club comunitario y de superar las brechas y clivajes en materias como el Estado de Derecho o la estabilidad económica.

Ello supone una gran oportunidad para España, dado que, si bien la Presidencia es, por definición, neutral¹, su labor a la hora de favorecer consensos y de impulsar los procedimientos legislativos resulta innegable e implica una cierta capacidad de maniobra. Sin embargo, la Presidencia supone también un notorio esfuerzo desde el punto de vista político, logístico y humano.

A nivel práctico, el ejercicio de la Presidencia implica², en primer lugar, la presidencia de las diferentes formaciones del Consejo (salvo el Consejo de Asuntos Exteriores), del COREPER I y II y de cerca de 150 Grupos de Trabajo y comités. Asimismo, supone la organización de posibles reuniones informales y el ejercicio de la representación del Consejo en las reuniones de trilogos. A ello se une la necesaria coordinación con otros Estados miembro, no sólo a nivel de Trío de Presidencias con Bélgica y Hungría sino también con las presidencias anteriores.

El estudio del papel de las Presidencias rotatorias del Consejo de la Unión Europea ha dado lugar a una vasta literatura académica, que abarca desde análisis sobre la capacidad de influencia de dichas presidencias (WARNTJEN 2013, HÄGE 2017) y cómo estas han cambiado desde la entrada en vigor del Tratado

¹ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU (2018) «Handbook of the Presidency of the Council of the European Union», Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 10.

² *Ibid.*, p. 9.

de Lisboa (BATTERY Y PUETTER 2013), a estudios concretos sobre alguna de ellas (DRIESKENS 2011, PIEDRAFITA y CONROY 2014, RENMA y RUS-SACK 2016) o a la búsqueda de mecanismos de evaluación de su desempeño (TONEVA-METODIEVA 2020). También es numerosa la literatura sobre el papel de los tríos de presidencias (JENSEN y NEDERGAARD 2016, VAN GRUISEN 2019) y de los trílogos.

En lo relativo a las Presidencias propiamente españolas, además del habitual análisis *ex ante* y *ex post* de cada presidencia (tanto por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, como en las opiniones de expertos y, más recientemente, de think tanks), cabe reseñar la Memoria del Curso Selectivo: «Estudio comparativo de las presidencias españolas del Consejo: 1989, 1995 y 2002» elaborada en 2009 por Cristina Gomariz Pamblaco.

La relevancia de retomar el estudio de las presidencias españolas en el momento actual resulta evidente dada la necesidad de plantear el programa y las prioridades para la Presidencia española de 2023. Por ello, mirar al pasado y aprender de la experiencia previa puede proporcionar lecciones de utilidad y servir para identificar líneas de ruptura y de continuidad.

El objetivo del estudio es realizar un ejercicio de prospectiva, pero basado en el análisis histórico de las experiencias previas y la identificación de los condicionantes existentes. A nivel personal, indicar que este trabajo enlaza con lo aprendido durante las prácticas en el Gabinete del Secretario de Estado para la Unión Europea, así como con una clara vocación europeísta.

Con todo lo anterior en mente, el presente trabajo se estructura en tres capítulos, dado que busca identificar las prioridades y perspectivas de la Presidencia española de 2023 realizando un triple ejercicio. En primer lugar, mediante un breve repaso histórico de las Presidencias de 1989, 1995 y 2002, del cual se buscan extraer una serie de líneas de continuidad. En segundo término, mediante un análisis más exhaustivo de la presidencia de 2010, al ser esta la más próxima en el tiempo y también la única ejercida por España tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así, se aborda tanto la preparación de dicha Presidencia (programa, logística, coordinación con otros Estados Miembro), como su ejecución, para posteriormente realizar un balance de la misma y extraer lecciones para 2023. En tercer y último lugar, el tercer capítulo se centra ya en la Presidencia de 2023 estudiando qué ha cambiado desde 2010 y cuáles son los condicionantes tanto europeos como domésticos a tener en cuenta para realizar un ejercicio de prospectiva en materia de prioridades (tanto geográficas como temáticas) y de perspectivas.

I

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS PRESIDENCIAS DE 1989, 1995 Y 2002

A la hora de estudiar las sucesivas presidencias españolas debe tenerse en cuenta que cada una de ellas ha estado marcada por las particularidades de su momento histórico, tanto en lo concerniente a las vicisitudes del devenir de la Unión como de la situación española del momento. Pese a ello, pueden encontrarse ciertas líneas de continuidad que han ido marcando la trayectoria española en el ejercicio del liderazgo rotatorio de la Unión y que pueden ser de utilidad para marcar la estela de la futura presidencia de 2023.

A. 1989: Una España con capacidad gestora

En el primer semestre de 1989 una España que llevaba apenas tres años en las Comunidades Europeas asumía el reto de llevar las riendas de esa Europa de los Doce en plena construcción. En este contexto, la agenda de la presidencia, que fue presentada por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez ante el Parlamento Europeo, se articuló en torno a cuatro grandes bloques³:

- Cumplimiento del Acta Única.
- Cumplimiento de otras políticas comunitarias.
- Relaciones exteriores y cooperación política.
- Cuestiones institucionales.

Dentro de ese cumplimiento del Acta Única, el mercado interior, el espacio social y la unión monetaria aparecen, en dicho orden, como primeros y principales asuntos. Asimismo, el discurso destila el especial interés por el Mediterráneo

³ FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, F (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 17 enero 1989.

(«*La inequívoca vocación mediterránea de España hace que sea especialmente grato para la presidencia prestar una atención particular al desarrollo e intensificación de las relaciones con los países de la cuenca*»⁴) y por América Latina («*Latinoamérica...necesita ahora más que nunca de nuestro diálogo y nuestra comprensión*»⁵).

Estos serían también algunos de los ejes del discurso, en tono más político y menos programático⁶, pronunciado por Felipe González en el mismo foro en el mes de abril como balance intermedio de la presidencia⁷. Aunque existieron notables realizaciones en ámbitos como el impulso a la Unión Económica y Monetaria (UEM) con la adopción del informe Delors o las relaciones exteriores, el gran hito vino dado por la total normalización de las relaciones de España con Europa mediante una excelente gestión⁸.

B. 1995: UNA ESPAÑA PROPOSITIVA

Por su parte, en el segundo semestre de 1995, una España plenamente consolidada en Europa abordaba una presidencia marcada por el contexto de crisis económica y las dificultades de implementación de los criterios de Maastricht. Así, el programa recogería cuatro grandes ejes de trabajo⁹:

- El relanzamiento económico de Europa en un marco socialmente integrado.
- La participación ciudadana.
- Las relaciones exteriores.
- La planificación de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Dichos ejes venían acompañados de un extenso catálogo de propuestas específicas, siendo especialmente reseñable entre los logros¹⁰ la aprobación de las etapas para el paso a la tercera fase de la UEM (con la elección del «euro» como nombre para la moneda única).

La mayor innovación, sin embargo, vendría en la concreción de iniciativas en el ámbito de las relaciones exteriores, en especial el Proceso de Barcelona, así

⁴ *Ibid.* p. 27.

⁵ *Ibid.* p. 28.

⁶ MONTEIRA F. (1989), «González hace balance en Estrasburgo de la presidencia española», *El País*, 11 abril 1989, (en línea: https://elpais.com/diario/1989/04/12/internacional/608335210_850215.html).

⁷ GONZÁLEZ, F. (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 12 abril 1989.

⁸ CLOSA, C. (2002), «La tercera presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa», *Boletín Elcano*, n.º 10, p. 10.

⁹ COMITÉ ORGANIZADOR DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1995), «Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

¹⁰ GONZÁLEZ, F. (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 enero 1989.

como el impulso a diversos acuerdos con América Latina (MERCOSUR, Chile o México) o la Nueva Agenda Transatlántica. Ello supone, pues, el paso de una España que es un socio serio y fiable a una España que además tiene capacidad de lanzar iniciativas.

C. 2002: Una España líder en lucha antiterrorista

Las prioridades de la Unión en 2002 se habían visto transformadas por los atentados terroristas del 11-S, haciendo que los intereses españoles en la europeización y en las luchas antiterroristas encontraran una respuesta muy positiva¹¹.

Así, la agenda para la presidencia española, que tendría como lema «Más Europa»¹², contenía ahora seis prioridades:

- Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Éxito en la puesta en circulación del Euro.
- Impulso al proceso de Lisboa en el Consejo Europeo de Barcelona: una Europa más próspera, dinámica y al servicio del ciudadano.
- Ampliación de la Unión Europea.
- Relaciones Exteriores: Más Europa en el mundo.
- Debate sobre el futuro de Europa.

Dichas prioridades eran en parte tributarias del momento político europeo (puesta en circulación del euro, ampliación o debate sobre el futuro de Europa), pero también contenían una buena dosis de iniciativa. Además de la lucha antiterrorista (y en parte vinculada con esta), la aprobación formal de la Orden Europea de Detención y Entrega o el impulso a los debates en materia de inmigración y asilo se encuentran entre las principales realizaciones¹³ de la presidencia de 2002, pudiendo así ejercer España su liderazgo en la materia.

D. Líneas de continuidad y perfiles propios

Una vez realizado este repaso por la presidencias de 1989, 1995 y 2002, podemos encontrar en lo que a prioridades sectoriales se refiere una clara apuesta por avanzar en el proceso de integración europeo tanto en el ámbito económico como en la dimensión social y ciudadana de la Unión. En el ámbito geográfico,

¹¹ CLOSA, C., *Op. cit.*

¹² COMITÉ ORGANIZADOR DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002), «Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 1-1/30-6-2002», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

¹³ AZNAR, J.M. (2002), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 2 julio 2002.

el Mediterráneo y América Latina serían los grandes hilos conductores (sin por ello olvidar la profundización de la relación transatlántica), en una búsqueda por alinear los ejes de la política exterior española con los de la Unión. Asimismo, comenzaba a perfilarse la idea de iniciativas en el marco de Justicia e Interior como buque insignia de las presidencias españolas: si en 1989 se aprueba la creación de una Oficina contra el Terrorismo y el Tráfico de Estupefacientes, en 1995 se desarrolla la protección consular y diplomática y el Convenio Europol para dar el salto cualitativo en 2002 con la popularmente conocida como «Euroorden» e impulsos a la lucha antiterrorista y a la discusión en materia de inmigración y asilo.

En lo relativo a la caracterización particular de cada una de las presidencias, podría concluirse que mientras que en 1989 la clave para España residió en demostrar una notable capacidad de gestión pese a ser un socio recién ingresado, la de 1995 se centró en pasar de esos aspectos puramente gestores a tener iniciativas propias en el ámbito mediterráneo y latinoamericano. En 2002, en cambio, el contexto de lucha global contra el terrorismo tras los atentados del 11-S propiciaron que España pudiese capitalizar su experiencia en lucha antiterrorista y ejercer su liderazgo en la materia¹⁴.

¹⁴ BARBÉ, E. (2010) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus, p. 18.

II

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010: UN ANTES Y UN DESPUÉS

A. Relevancia Y Comparabilidad

La presidencia española del Consejo de la Unión Europea de 2010 fue la primera de las presidencias bajo el nuevo esquema institucional del Tratado de Lisboa, que modificó sustancialmente el papel ejercido por la presidencia rotatoria al introducir nuevas figuras como la del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o la del Presidente del Consejo Europeo. Así, el sistema de Lisboa supuso una reducción del papel de representatividad política de la presidencia rotatoria en favor de estas nuevas figuras, una representatividad que, como se verá, España pudo mantener parcialmente en 2010 en el contexto de transición de modelo¹⁵.

Sin embargo, el refuerzo del Parlamento Europeo con Lisboa (un refuerzo que hace que en torno al 90% de la legislación sea adoptada por el procedimiento legislativo ordinario) ha dado una mayor importancia a los trílogos y, por ende, al papel de la Presidencia como representante de los Estados Miembros en dicho proceso¹⁶. Así, pese a la nueva arquitectura institucional, el Estado que ejerce la presidencia rotatoria, sigue siendo el principal encargado de los procedimientos legislativos, al poder facilitar o retrasar expedientes según sus prioridades nacionales¹⁷.

¹⁵ MOLINA, I. (2010), «Innovar Europa en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010 », Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 115/2010, p. 5.

¹⁶ TONEVA-METODIEVA, L. (2020), « Evaluating the Presidency of the Council of the EU: towards a comprehensive evidence-based framework for performance assessment », *European Politics and Society*, vol. 21, n.º 5, p. 653.

¹⁷ WARNTJEN, A. (2013), « The elusive goal of continuity? Legislative decision-making and the Council Presidency before and after Lisbon », *West European Politics*, 36(6), p. 1252.

La experiencia de 2010 supuso igualmente la inauguración del sistema de trios, herramienta en la continuidad de los trabajos. Así, permite tener un primer ejemplo de la colaboración con Bélgica y Hungría en esta materia, si bien, como se verá, el clima de entendimiento existente en 2010 no sería del todo trasladable al contexto actual.

En lo que respecta a la experiencia española ejerciendo la Presidencia, la de 2010 supone la primera de una Unión no ya de 12 o 15 Estados Miembro sino de 27, con todas las complejidades que ello entraña, a lo que se sumaría una mala coyuntura económica que requirió de una nueva vuelta de tuerca en el proyecto europeo.

No cabe olvidar la existencia de una serie de condicionantes tanto en política interna como en política europea que harán que algunas de las lecciones de 2010 puedan ser aplicables a 2023, mientras que otras no sean trasladables al contexto actual.

B. Preparación

Programa

El Programa de la Presidencia¹⁸, titulado: «Innovando Europa» recogía cuatro grandes prioridades:

1. Una rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa.
2. La recuperación económica y la creación de empleo. Europa 2020.
3. Europa, un actor global, responsable y solidario.
4. Una Europa de derechos y libertades, una Europa para los ciudadanos.

Cada una de ellas quedaba, asimismo, desglosada en una serie de objetivos más concretos. Así, la aplicación de Lisboa suponía la puesta en marcha de las nuevas instituciones, el lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la cláusula de solidaridad. Del mismo modo, la prioridad económica incluía medidas para salir de la crisis, la aprobación de la Estrategia Europa2020 y la reforma de la supervisión del sistema financiero. A nivel de relaciones exteriores, el programa apostaba por una nueva etapa en la PESC, una nueva dimensión de la relación con EEUU y Canadá, América Latina y Caribe, las relaciones de vecindad, los Balcanes Occidentales y Asia. Por último, la prioridad de una Europa ciudadana se concretaba en objetivos en torno a la iniciativa legislativa popular, la Carta de Derechos Fundamentales, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, el refuerzo de la dimensión social de Europa, la lucha

¹⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010). «Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

contra la violencia de género, el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el impulso a la política europea de inmigración y asilo. Posteriormente, la segunda parte del Programa se articulaba a través del programa operativo de las diferentes formaciones del Consejo. Por último, se incorporó un Anejo con el calendario de Reuniones previstas.

A la hora de evaluar el programa, es necesario recordar que España tuvo que definir sus prioridades en 2009 sin tener asegurada la propia entrada en vigor de Lisboa¹⁹, lo cual explica que el propio programa califique a la Presidencia como «de transición»²⁰. Una parte importante del Programa venía, pues, heredada del calendario (entrada en vigor de Lisboa) y de circunstancias exógenas (crisis económica). Por ello, la mayor innovación se encontraría en la firme apuesta por la igualdad de género y la lucha contra la violencia machista. Esta búsqueda de alineación entre las prioridades españolas y las europeas generaría, sin embargo, ciertas críticas de «confusión entre arenas y lógicas».²¹ De manera generalizada, el programa será caracterizado como «ambicioso»²² y podría decirse que contó con gran consenso, tal y como muestra la aprobación de una proposición no de ley sin votos en contra sobre las prioridades y objetivos de la Presidencia.²³

Logística

A nivel organizativo, se apostó por la creación de una estructura específica capaz de garantizar la adecuada ejecución del programa. A tal efecto, se constituyó, ya en octubre de 2008, un Comité Organizador²⁴ siguiendo la estela del creado con motivo de la Presidencia de 2002²⁵, que trabajó fundamentalmente a través de su Comisión Permanente. Asimismo, y en aras de garantizar la coordinación al máximo nivel entre los diferentes departamentos ministeriales, se creó a principios de 2009 una Comisión Delegada del Gobierno²⁶. Ambas es-

¹⁹ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 3.

²⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010), *Op. cit.*, p. 5.

²¹ TORREBLANCA, J.I. (2010), «Una España confusa en una Europa desorientada», *Política Exterior*, núm. 133, pp. 45-60, p. 46.

²² Véase COLOMINA, C. *et al.* (2010), «Una presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España», *Notes Internacionals CIDOB*, vol. 17; BARBÉ, E., *Op. cit.*, p. 20; MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 1.

²³ Proposición no de ley de los grupos parlamentarios socialista, popular en el Congreso, catalán (Convergència i Unió) y vasco (EAJ-PNV), sobre las prioridades y objetivos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en 2010, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2009, por 329 votos a favor y 9 abstenciones. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Serie D, núm. 316, 23 de diciembre de 2009, pp. 11-18.

²⁴ Real Decreto 1722/2008, de 20 de octubre, por el que se crea el Comité Organizador de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea.

²⁵ Real Decreto 1470/2000, de 4 de agosto, sobre constitución del Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea.

²⁶ Real Decreto 37/2009, de 23 de enero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2010.

estructuras serían presididas por la entonces Vicepresidenta primera del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega.

Hacer mención igualmente a la figura del Alto Representante para la presidencia Española de la UE, cargo ejercido por el Embajador Nicolás Martínez-Fresno, con un papel de marcado carácter logístico, del que dependía la Unidad de Apoyo del Comité Organizador adscrita al Ministerio de Presidencia.

La principal innovación vendría dada por el carácter interministerial de la organización dado que, por vez primera, el programa no fue elaborado desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino que éste iba recogiendo las propuestas de los diferentes ministerios²⁷. A esta coordinación interministerial (a través de coordinadores o puntos focales en cada Ministerio) cabría añadir una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas, con una clara sensibilidad hacia la distribución geográfica de las cumbres y reuniones a organizar.

En lo que respecta a la dotación económica, según los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno destinó unos 97 millones de euros a la organización de la Presidencia, que quedaron distribuidos entre la Unidad de Apoyo a la Presidencia creada en Moncloa (que recibió unos 55 millones), el Ministerio de Asuntos Exteriores (con casi 16 millones), el Ministerio del Interior (con 20 millones en concepto de seguridad) y el resto de ministerios. Ello supuso duplicar el presupuesto respecto a la presidencia de 2002 (a la que se destinaron unos 48 millones de euros).²⁸

A nivel comparativo, si bien dichas comparaciones pueden no ser exactas²⁹, España ocuparía una posición intermedia entre los 80 millones destinados por la República Checa a su presidencia del primer semestre de 2009 o los más de 140 millones de euros que Francia gastó durante su presidencia en 2008³⁰. Indicar asimismo la existencia de patrocinadores en lo relativo a la provisión de vehículos o de programas informáticos.

En lo relativo a los recursos humanos, se llevó a cabo una notable ampliación de efectivos, tanto con la creación de puestos de trabajo en la Unidad de Apoyo como con el refuerzo de la Representación Permanente de España ante la Unión

²⁷ MESTRES, L. (2010), «Preparando la última presidencia del Consejo de la UE: Algunos entresijos de la gestión española de la política europea» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. p. 33-40, p. 34.

²⁸ AYLLÓN, L. (2009), «Zapatero se gastará, en época de crisis, el doble que Aznar en la presidencia de la UE», ABC, 20 de septiembre de 2009, (en línea: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-20090920.html>). Esta información ocupó igualmente la portada del ABC.

²⁹ Sirva como ejemplo MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 3, quien toma en su análisis comparativo como presupuesto español los 55 millones de euros destinados a la Unidad de Apoyo, concluyendo que supone apenas un tercio del presupuesto destinado por Francia.

³⁰ MESTRES, L., *Op. cit.*, p. 35.

Europea (REPER). Así, unas 40 personas³¹ habrían estado dedicadas en exclusividad a la preparación y gestión de la presidencia.

Coordinación con otros Estados Miembro

Como ya se ha mencionado, una de las novedades de la Presidencia Española de 2010 fue la inauguración del sistema de tríos como elemento de coordinación, cuestión a la que se dedicaron notables esfuerzos y que daría un satisfactorio resultado³². El trío formado por España, Bélgica y Hungría se caracterizó por su complementariedad desde el punto de vista no sólo geográfico (al representar respectivamente a la Europa del sur, occidental y del este), sino también en su trayectoria en la Unión (al combinar un Estado fundador con Estados de dos olas diferentes de la ampliación). A dicha complementariedad se añadiría una cierta compatibilidad administrativa y, en aquel momento, una escasa politización interna de los asuntos europeos³³.

En este contexto, se apostó por un verdadero programa conjunto³⁴ de 18 meses que fue presentado el 27 de noviembre de 2009 así como por intercambios de diplomáticos que por primera vez trabajaban en el Ministerio de Asuntos Exteriores del país de acogida y no en sus representaciones nacionales. Estos esfuerzos colectivos cristalizaron igualmente en un logo común (cuyo color cambiaba en función de quien ejerciese la presidencia) y en una página web conjunta (<http://www.eutrio.es/be/hu>).

Los esfuerzos de coordinación también se dieron con presidencias anteriores, especialmente con Suecia, para asegurar así la continuidad de los trabajos. A tales efectos, hacer mención aquí a las consultas en junio de 2008 entre el trío informal formado por Francia, República Checa y Suecia con el trío de España, Bélgica y Hungría³⁵. Indicar que, si bien los programas de Suecia y España contenían prioridades diferentes³⁶, existieron sinergias para la gestión de la transición³⁷.

³¹ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 3.

³² BATORY, A. y PUETTER, U. (2013) «Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n.º 1, p. 95-112.

³³ *Ibid.* p. 102.

³⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), «Proyecto del programa de 18 meses del Consejo elaborado por las futuras Presidencias española, belga y húngara», 16771/09, (en línea: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/droi_20100114_16771_/droi_20100114_16771_es.pdf).

³⁵ GOVERNMENT OF SWEDEN (2010) «Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union» (en línea: <https://www.government.se/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july-31-december-2009>), p.13.

³⁶ Las prioridades generales suecas eran la salida de la crisis y el cambio climático, a las que se añadían la adopción del Programa de Estocolmo, una estrategia para el Mar Báltico y el refuerzo del papel global de la UE y de la ampliación. *Ibid.* p.13.

³⁷ «España y Suecia apuestan juntas por avanzar en la ampliación de UE», *El Mundo*, 1 septiembre 2009, (en línea: https://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/31/union_europea/1251703298.html).

C. Ejecución

El inicio de la presidencia española estaría enmarcado en una serie de actos de inauguración en España, siendo reseñable que, tras las tradicionales doce campanadas que marcan el Año Nuevo, se iluminaran simultáneamente de azul diversos edificios emblemáticos de toda la geografía española para dar así también la bienvenida a la Presidencia³⁸. En el mes de enero se produjo igualmente la tradicional Ceremonia de Entrega del Testigo de la Presidencia (en este caso por parte de Suecia en tanto que antecesora) y una posterior Gala Inaugural en el Teatro Real.³⁹

A lo largo de toda la Presidencia se llevó a cabo una amplia programación cultural de carácter complementario, para mostrar la valiosa y plural herencia cultural de España y conectarla con la modernidad y la innovación.⁴⁰ Muchas de estas actividades estarían relacionadas con el especial impulso a la prioridad de la igualdad de género (como la exposición «Protagonistas en la sombra» o el Festival «Ellas Crean»).

En lo que respecta a la comunicación, esta sería gestionada desde la Secretaría de Estado de Comunicación, resultando también fundamental la coordinación con los diferentes Ministerios, con otras Administraciones Públicas y con la red de Embajadas (a través de los Consejeros de Información). No puede olvidarse el refuerzo del equipo de comunicación de la REPER para organizar ruedas de prensa y *briefings* a los medios.

En cuanto a las reuniones celebradas en España, en un primer momento el programa preveía la organización de 22 reuniones informales de ministros en el territorio nacional, así como de 9 reuniones y cumbres internacionales. A ello se sumarían toda una serie de eventos y conferencias diseminadas por la geografía española.

Como puede observarse en la siguiente tabla, de esas 22 reuniones informales de ministros previstas se celebraron todas sin apenas cambios mínimos de fechas.

³⁸ «España se viste de azul para saludar su presidencia en la UE», El País, 1 enero 2010, (en línea: https://elpais.com/elpais/2010/01/01/actualidad/1262332129_850215.html).

³⁹ CRIADO, A. (2010), «España, el primer testigo compartido de la UE», RTVE, 8 enero 2010, (en línea: <https://www.rtve.es/noticias/20100108/espana-primer-testigo-compartido-ue/310742.shtml>).

⁴⁰ «La ministra de Cultura presenta en Bruselas la agenda cultural de la Presidencia Española de la Unión Europea», Revista de Arte, 5 enero 2010, (en línea: <https://www.revistadearte.com/2010/01/05/la-ministra-de-cultura-presenta-en-bruselas-la-agenda-cultural-de-la-presidencia-espanola-de-la-union-europea/>).

TABLA I: CALENDARIO DE REUNIONES INFORMALES DE MINISTROS

REUNIÓN MINISTERIAL	FECHA PREVISTA	LUGAR	CELEBRACIÓN	MODIFICACIONES
Ministros Europa	12-14 enero	La Granja		-
Energía y medio ambiente	14-15 enero	Sevilla		14-17 enero
Justicia y asuntos de interior	20-22 enero	Toledo		-
Empleo	27-29 enero	Barcelona		28-29 enero
Competitividad	7-9 febrero	San Sebastián		8-9 febrero
Transportes	12-13 febrero	A Coruña		12 febrero
Desarrollo	17-18 febrero	La Granja		-
Defensa	24-25 febrero	Palma de Mallorca		-
Asuntos Exteriores (<i>Gymnich</i>)	5-6 marzo	Córdoba		-
Política Territorial	16-18 marzo	Málaga		"Cooperación Territorial"
Igualdad	25-26 marzo	Valencia		-
Cultura	30-31 marzo	Barcelona		31 marzo
Educación	13-14 abril	Madrid		-
Turismo	14-15 abril	Madrid		15 abril
Economía y finanzas	15-17 abril	Madrid		-
Telecomunicaciones	18-20 abril	Granada		18-19 abril
Deporte	20-21 abril	Madrid		-
Sanidad	22-23 abril	Madrid		-
Pesca	4-5 mayo	Vigo		-
Discapacidad	18-19 mayo	Zaragoza		19-21 mayo
Agricultura	30 mayo-1 junio	Mérida		-
Vivienda y Desarrollo Urbano	21-22 junio	Toledo		-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Programa y el Balance de la Presidencia Española

En lo relativo a las reuniones y cumbres internacionales, destaca la cancelación de la Cumbre UE-Estados Unidos y de las Cumbres de la Unión por el Mediterráneo y UE-Egipto. Indicar, sin embargo, que la celebración de cumbres en el país que ostenta la presidencia rotatoria ha ido perdiendo fuerza frente a la regla no escrita de que este tipo de cumbres han de celebrarse en Bruselas.

TABLA II: CALENDARIO DE CUMBRES PREVISTAS EN ESPAÑA

CUMBRE*	FECHA PREVISTA	LUGAR	CELEBRACIÓN	MODIFICACIONES
UE-Marruecos	8 marzo	Granada		7 marzo
UE-México	16 mayo	Comillas (Santander)		-
UE-ALC	18 mayo	Madrid		-
UE-CARIFORUM	17 mayo	Madrid		Cumbres subregionales celebradas en los márgenes de la Cumbre UE-ALC
UE-Chile	17 mayo	Madrid		
UE-CAN/MERCOSUR/Centroamérica	19 mayo	Madrid		
UE-EEUU	24 mayo	Madrid		
UE-Egipto	6 junio	Barcelona		
Unión por el Mediterráneo	7 junio	Barcelona		

*Junto a estas Cumbres celebradas en España tuvieron lugar las Cumbres UE-Japón (28 abril, Tokio), UE-Canadá (5 mayo, Bruselas), UE-Rusia (31 mayo, Rostov) y UE-Pakistán (4 junio, Bruselas), así como las Reuniones Ministeriales con la ASEAN (25-26 mayo, Madrid) y una Reunión de Alto Nivel con los Balcanes Occidentales (2 de junio, Sarajevo)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Programa y el Balance de la Presidencia Española

Hacer mención asimismo a la celebración el 7 de mayo en Las Palmas de Gran Canaria de una Reunión Ministerial entre Francia, España y Portugal, así como las Regiones Ultraperiféricas (RUPs) de la UE de la que saldría un memorándum conjunto sobre la ultraperiferia.

A nivel general, se celebraron en torno a 300 eventos en España⁴¹ (cifra algo superior a los eventos celebrados durante la presidencia checa pero inferior a la francesa), repartidos por la totalidad de Comunidades Autónomas, destacando la coordinación entre las diferentes administraciones implicadas.

D. Balance

El balance oficial de la Presidencia quedó recogido en el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de julio de 2010⁴², siendo pues un documento inmediatamente posterior al semestre español. Para poder valorar la Presidencia española de 2010 es necesario analizar, separadamente, los condicionantes que la marcaron, el nivel de cumplimiento del programa y el nivel de liderazgo español en los diferentes asuntos.

Condicionantes

El propio documento recoge una serie de condicionantes que marcaron la presidencia. A saber: el cambio institucional, el agravamiento de la crisis económica y la reducción del tiempo de trabajo útil a apenas 100 días como consecuencia de un retraso de dos meses en el nombramiento de la Comisión Barroso II⁴³.

A ello cabría añadir como condicionantes la celebración de comicios electorales en Reino Unido, Holanda, la República Checa y, especialmente, en Bélgica y Hungría, los otros dos países del trío.

De buena parte de estos condicionantes también se harán eco los análisis de expertos, así MOLINA⁴⁴ recuerda que España tuvo que *«poner en marcha las innovaciones más importantes en el funcionamiento institucional de la UE desde, al menos, 1993»* con una falta de definición del papel del Presidente del Consejo Europeo y con cierta confusión en las funciones de cada actor en Política Exterior tras la creación de la figura de la Alta Representante.

Respecto a los efectos de la crisis económica griega en la Presidencia española, MOLINA⁴⁵ continúa recordando que esta dio lugar a *«peligrosas comparaciones»* y *«dudas acerca de su neutralidad o autoridad para liderar el debate sobre cómo abordar el problema griego o cómo reformar la gobernanza económica europea»*. Es por ello que, aunque la respuesta europea a la crisis econó-

⁴¹ CRIADO, A. (2010), «La UE «invadirá» España con más de 300 actos », RTVE, 22 febrero 2010, (en línea: <https://www.rtve.es/noticias/20100222/ue-invadir-espana-mas-300-actos/308655.shtml>).

⁴² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010), «Balance de la IV Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

⁴³ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁴ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 1-3.

⁴⁵ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 2.

mica fuese el gran avance del semestre, no puede decirse que España tuviese un papel decisivo en la misma. Así, BARBÉ⁴⁶ resume que «*la presidencia española pasó a jugar un papel «residual», a raíz de la crisis de la deuda griega y los problemas posteriores de contagio a otros países de la zona euro (entre ellos, la propia España)*» en una «marginación» que fue más allá de la división institucional al no liderar propuestas en materia económica, que provendrían en cambio de países como Francia y Alemania.

Conjuntamente con estos condicionantes de carácter relativamente previsible, es necesario hacer mención como elemento disruptivo a la erupción del volcán islandés Eyjafjallajökull el 14 abril, dando lugar a una nube de cenizas que obligó a cerrar buena parte del espacio aéreo europeo y a la cancelación de más de 100.000 vuelos en Europa. Como respuesta a tal situación sobrevenida, la Presidencia española trabajó con Eurocontrol y la Comisión y organizó el día 19 de abril una Reunión extraordinaria de los Ministros de Transportes de la Unión Europea por videoconferencia para abordar una reapertura coordinada del espacio aéreo. Una vez superada la crisis, el 4 de mayo se celebró un Consejo Extraordinario de Transportes para analizar mejor lo sucedido. Esta capacidad de adaptación a los cambios y de reacción frente a las crisis resulta, pues, fundamental para garantizar el ejercicio de una buena presidencia.

Cumplimiento del Programa

Siguiendo el orden de las diferentes prioridades marcadas por el Programa, la primera de ellas, la implementación del sistema de Lisboa, arroja claros resultados positivos. España contribuyó firmemente a la puesta en marcha de las nuevas instituciones, con un espíritu de colaboración con la Alta Representante Catherine Ashton y con el Presidente del Consejo Europeo Herman van Rompuy. Así, el Presidente del Gobierno comparecería junto con este último y con el presidente de la Comisión en las diversas ruedas de prensa posteriores al Consejo Europeo o a las cumbres con terceros países.

En lo relativo al lanzamiento del SEAE, encontramos el gran éxito del Acuerdo Político de Madrid alcanzado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y la Alta Representante el 21 de junio, que permitió su definitiva creación ya en el mes de julio⁴⁷.

Por su parte, el desarrollo de la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas o catástrofes (art. 222 TFUE) quedaría pospuesta, al requerir de una propuesta conjunta de la Comisión y de la Alta Representante⁴⁸.

⁴⁶ BARBÉ, E., *Op. cit.*, p. 17.

⁴⁷ Decisión del Consejo 2010/427/UE.

⁴⁸ Cristalizaría en la Decisión del Consejo 2014/415/UE.

La segunda de las prioridades de la presidencia, la relativa a la recuperación económica, estaría marcada por importantes avances en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria. Así, para hacer frente a la crisis económica, se crearía un instrumento específico para Grecia y se adoptó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF).

En cuanto al lanzamiento de la estrategia Europa2020, esta fue aprobada y la Comisión llegaría a presentar la primera de sus iniciativas emblemáticas (Agenda Digital), aunque las repercusiones de su aprobación se vieron empañadas por la urgencia económica. Asimismo, se aprobarían medidas de supervisión como el semestre europeo.

Respecto a la acción exterior de la Unión, tercera de las prioridades, España tuvo un gran peso en la preparación de las diferentes cumbres, con especial éxito en el caso de las cumbres con América Latina y el Caribe tanto a nivel regional como subregional. Así, en la VI Cumbre UE-ALC celebrada en mayo en Madrid se logró no solo una Declaración Final sino, por primera vez, un Plan de Acción y se pudo confirmar el Acuerdo de Asociación con Centroamérica y el Acuerdo comercial multipartes con Colombia y Perú. Además, se produjo el relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR tras seis años de bloqueo y se creó la Fundación Eurolac. Por otra parte, la ciudad cántabra de Comillas acogió una Cumbre UE-México, la primera tras la concesión del estatus de asociación estratégica a dicho país.

En el caso del Mediterráneo, otra de las tradicionales prioridades españolas y con gran impulso en la agenda, lograría celebrarse en marzo la Cumbre UE-Marruecos en Granada. Aunque el balance oficial⁴⁹ destaca que esta sería la primera cumbre de la Unión con un socio árabe y mediterráneo e igualmente la primera bajo las nuevas normas de Lisboa, los asuntos tratados no fueron de gran peso⁵⁰. El «aplazamiento» (y posteriormente cancelación) de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo (y, por consiguiente, de la Cumbre UE-Egipto), ambas previstas para junio en Barcelona, dificultarían cumplir con los objetivos para con la región en el contexto del recrudecimiento del conflicto árabe-israelí. Como elemento positivo en el expediente mediterráneo, hacer mención al establecimiento del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo en Barcelona.

En la relación con Estados Unidos, el aplazamiento de la Cumbre UE-USA sería percibida como un cierto golpe, si bien las relaciones con Estados Unidos se verían intensificadas en campos concretos como el Acuerdo Swift.

No puede olvidarse la celebración de otras cumbres (con Rusia, Japón, Canadá y Pakistán) y de una reunión ministerial con la ASEAN en Madrid y una Reunión de Alto Nivel con los Balcanes Occidentales. Esta última reunión, ce-

⁴⁹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *Op. cit.*, p. 8.

⁵⁰ MOLINA, I., *Op. cit.*, p.7.

lebrada en Sarajevo y no prevista en el Programa original de la Presidencia, serviría para asegurar el compromiso de la Unión con el futuro de la región cuando se cumplieran 10 años de la Cumbre de Zagreb. Aunque el nivel de representación fue inferior al previsto, la reunión puede considerarse un éxito al lograr sortear los obstáculos y encontrar formulaciones ingeniosas para que Sarajevo y Pristina pudiesen participar⁵¹.

La cuarta y última prioridad de la Agenda, esa Europa ciudadana, estaría marcada por el impulso a la iniciativa ciudadana europea, con la aprobación de la Orientación General del Consejo⁵². Igualmente, se logró aprobar el mandato para la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos cumpliendo así el mandato de Lisboa, si bien dicha adhesión continúa abierta en la actualidad. En el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, se aprobaron las Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción del Programa de Estocolmo. Sin embargo, el elemento más reseñable serán las medidas de lucha contra la violencia de género, especialmente a la Orden Europea de Protección y la creación del Observatorio Europeo sobre Violencia de Género.

Liderazgo español

El papel de la Presidencia española brilló especialmente en la gestión de la transición a Lisboa. Así, en ese plano institucional, se cosecharían logros como el ya mencionado Acuerdo de Madrid para el lanzamiento del SEAE o el acuerdo intergubernamental para modificar el número de eurodiputados⁵³, que permitía solventar así la disfunción causada por la entrada en vigor de Lisboa con posterioridad a la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo. Esta «mini-reforma» de los tratados supuso que los eurodiputados pasasen en esa misma legislatura de 736 a 751, de los cuales cuatro correspondieron a España (Estado Miembro más beneficiado).

Como ya se ha mencionado, en el ámbito económico la situación nacional de España dificultó tener un perfil alto en la materia. Por ello, MOLINA⁵⁴ concluye que «*El Gobierno ha tenido que actuar en general de forma reactiva y a la defensiva —cediendo el protagonismo a Francia, Alemania o la presidencia del Eurogrupo*» por lo que no sería riguroso atribuir los éxitos en la materia al papel desempeñado por la Presidencia.

⁵¹ RETTMAN, A. (2010), «Spain speaks of 'new deal' for Western Balkans at Sarajevo event», EU Observer, 2 junio 2010, (en línea: <https://euobserver.com/foreign/30198>).

⁵² Cristalizaría en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/211/UE.

⁵³ Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010.

⁵⁴ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 4-5.

Desde el punto de vista de las relaciones exteriores de la Unión, COLOMINA⁵⁵ recuerda que «a menudo, existe la tentación de evaluar los éxitos y fracasos de una presidencia de turno en función del número y nivel de las cumbres celebradas, de las fotos tomadas y de las sedes que se obtienen». Sin embargo, es necesario entender que ese no es ya el papel de la Presidencia y que el desarrollo de la acción exterior de la Unión está marcada por una multiplicidad de factores.

Es cierto que, en 2010, el contexto de transición dejó cierto margen de protagonismo, con representantes españoles presidiendo varios comités y grupos de trabajo que en realidad correspondían a los de la Alta Representante. Pese a ello, «de la misma manera que la Presidencia española no puede atribuirse todos los méritos en los avances de las relaciones con América Latina, tampoco debe cargar con toda la responsabilidad de los bloqueos de la agenda mediterránea»⁵⁶.

Por otra parte, aunque las relaciones de la UE con Cuba no aparecían en el programa de la presidencia española, los infructuosos intentos de España de cambiar la política de la Unión hacia la isla (la Posición Común de 1996) darían lugar a críticas⁵⁷ de esa no-decisión.

En las relaciones con Estados Unidos, merece la pena destacar la labor española para facilitar el acuerdo SWIFT, en lo que autores como HERRANZ veían una muestra de la emergente labor de «mediación interinstitucional»⁵⁸ de las presidencias rotatorias. Así, España llevó a cabo una meritoria gestión del veto del Parlamento Europeo a dicho acuerdo, apostando por el éxito de su renegociación. La importancia de estas gestiones fue reconocida durante el debate en el Parlamento Europeo sobre la presidencia española.⁵⁹

En lo que respecta a la Europa Ciudadana, el peso de la iniciativa ciudadana europea habría de ser tal vez adjudicado a Suecia⁶⁰, residiendo pues el mérito de la Presidencia española en haber presionado a la nueva Comisión para recuperar el tiempo perdido⁶¹. Pero, sin duda, el elemento de mayor liderazgo se encontraría en la Orden Europea de Protección⁶², que saldría adelante pese a la inicial oposición expresa de la Comisión. Dicho éxito, seguiría, pues, la estela anteriormente analizada de que iniciativas en el marco de Justicia e Interior sean buque insignia de las Presidencias españolas.

⁵⁵ COLOMINA, C. et al, *Op. cit.*, p. 4.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Por ejemplo COLOMINA, C. et al, *Op. cit.*, p.4, MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ HERRANZ A. (2010), «La Presidencia española ante el papel reforzado del Parlamento Europeo en política exterior: el nuevo rol de mediación interinstitucional» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp. 41-48, p. 41.

⁵⁹ PARLAMENTO EUROPEO (2010), *Debate sobre la Presidencia española*, Estrasburgo, 6 julio 2010.

⁶⁰ MANGAS, A. (2010), «El Tratado de Lisboa dejó coja a la presidencia española», *La Nueva España*, 21 de julio de 2010.

⁶¹ MOLINA, I., *Op. cit.*, p. 6.

⁶² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/99/UE.

E. Lecciones Para 2023

La Presidencia española de 2010 se caracterizó, pues, por un programa ambicioso y elevadas expectativas, que tuvieron que ser moderadas a consecuencia de la crisis económica y de otros condicionantes, produciéndose una suerte de desfase entre los objetivos marcados y las capacidades existentes, algo habitual en la política de la Unión Europea (el denominado «*capability-expectations gap*»⁶³). Ello explicaría que, en lo concerniente a la percepción de la presidencia española en la prensa extranjera, tras las informaciones de carácter neutral (44%) sigan las de tono crítico (32%)⁶⁴. Así, existirían unas expectativas de liderazgo político que con el nuevo marco institucional no eran ya viables.

En este sentido, el cambio de modelo de presidencia post-Lisboa generó ciertas dificultades entre una presidencia organizada según el viejo modelo y una serie de limitaciones traídas por la nueva arquitectura institucional. Por ello, cabría hablar de una presidencia de «aprendizaje institucional»⁶⁵, donde los principales elogios vendrán de la capacidad española de promover consensos y organizar los trabajos con eficacia, así como de impulsar algunos dossiers clave.

Esta sería precisamente una de las conclusiones a extraer, la presidencia española de 2010 fue una presidencia de gestión, propia del contexto de transición al que alude el propio Programa. Sin embargo, existió una cierta voluntad por parte de España de plantearla como «*una presidencia transformadora, no gestora*»⁶⁶. Pese a ello, es necesario insistir en que una presidencia de gestión no es *per se* algo negativo, dado que dicho carácter ha permitido poner de relieve las nuevas funciones de la presidencia rotatoria a la hora de forjar consensos y priorizar expedientes.

Otra lección sería la importancia de reforzar el presupuesto y los equipos humanos para gestionar un nivel de trabajo cada vez mayor y de carácter más técnico, al estar las presidencias no ya marcadas por las grandes ideas sino por minuciosos expedientes legislativos. Asimismo, se hace necesario contar con planes de adaptación y reprogramación que permitan hacer frente a imprevistos (ya sean retrasos organizativos o emergencias) y, por ejemplo, poder trasladar ciertos eventos a formato virtual o híbrido.

⁶³ Teorizado por primera vez por HILL. C. (1993), «The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 3, pp. 305-328.

⁶⁴ NATORSKI, M. (2010), «La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp. 49-57., p. 55.

⁶⁵ BARBÉ, E., *Op. cit.*, p. 15.

⁶⁶ RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L. (2009), «Discurso y posterior coloquio del Presidente del Gobierno para presentar los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en un acto organizado por la Asociación de Periodistas Europeos», Madrid, 12 de febrero de 2009.

III

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2023

Para poder explorar las posibles prioridades y perspectivas de la presidencia española de 2023 es necesario entender, en primer término, cuáles han sido los grandes cambios en el papel de las Presidencias desde la experiencia de 2010, así como cuáles serán algunos de los condicionantes tanto de política europea como doméstica que podrían marcar el semestre español.

A. Cambios desde 2010

Si bien el año 2010 marca el inicio de la puesta en práctica del sistema de Lisboa, su carácter de transición hizo que algunas de las dinámicas post-Lisboa cristalizaran con posterioridad. Cabría destacar cuatro de estos cambios. A saber: la pérdida de liderazgo político de las presidencias, la reducción de su interés mediático, el aumento de la importancia de los trílogos y el menor peso de los tríos de presidencias.

Así, se ha ido consolidando un papel de las Presidencias con menor liderazgo político y visibilidad. Las figuras del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante se han consolidado y las cumbres de la Unión se celebran en Bruselas. Por tanto, Cumbres como las de Granada, Comillas o Madrid no son ya imaginables. De igual modo, la capacidad de la Presidencia para marcar la agenda (el llamado *agenda-setting power*) se ve constreñida por una multiplicidad de factores como el hecho de que las grandes ideas se gesten en la Comisión, de la existencia de una agenda heredada y de cada vez mayores requisitos de programación⁶⁷. Sin embargo, la Presidencia mantiene la capacidad de hacer propuestas para forjar consensos y compromisos (ese papel de *honest broker*⁶⁸)

⁶⁷ HÄGE, F.M. (2017), «The scheduling power of the EU Council Presidency», *Journal of European Public Policy* 24(5): 695—713, p. 695.

⁶⁸ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU, *Op. cit.*, p. 9.

y de organizar los debates, pudiendo así influir, respectivamente, en el contenido y el nivel de prioridad de ciertos expedientes.

Por otra parte, el ejercicio de la presidencia rotatoria concita cada vez un menor interés ciudadano y mediático. Para la Presidencia de 2010, en diciembre de 2009 solo un 43% de los españoles era conocedor de que España ejercería la Presidencia (aunque dicha cifra se había duplicado desde verano)⁶⁹, frente al 69% que lo sabía en 2002⁷⁰. Si bien todavía no se han realizado estudios sobre el conocimiento ciudadano de la Presidencia de 2023, datos de otros países parecen confirmar esta tendencia⁷¹. Sin embargo, el contexto de crisis y la politización de cuestiones europeas⁷² podría hacer aumentar el interés por lo que sucede en Europa y, por ende, aumentar el perfil de la presidencia rotatoria.

Otro elemento es la importancia creciente de los trílogos como consecuencia del reforzamiento del Parlamento Europeo en el Tratado de Lisboa. Aunque las negociaciones informales entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo comenzaron a darse en 1994 y se han ido incrementando desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), la arquitectura de Lisboa ha supuesto un antes y un después en este fenómeno. Cabe recordar que mientras que el porcentaje de actos adoptados por co-decisión era del 21% en la legislatura 1994/1999, en la legislatura 2009/2014 el procedimiento legislativo ordinario supuso el 89% de los actos y en la legislatura 2014/2019 superó el 90%. En este contexto, los diálogos tripartitos han facilitado la adopción de decisiones y reducido los tiempos medios. Así, según datos del propio Parlamento Europeo⁷³, mientras que en la legislatura 1999/2004 solo el 24% de los actos era adoptado en primera lectura en la legislatura 2009/2014 dicho porcentaje alcanzó el 85% y llegó al 89% en la legislatura 2014/2019. Además, en esta última legislatura solo hubo un 1% de segundas lecturas y ningún procedimiento de conciliación. En total se produjeron 1185 trílogos, la mayoría en la última parte de la legislatura. Por ello, el papel de la Presidencia rotatoria se ve reforzado como representante de los Estados Miembros en dichas negociaciones, pero también supone un esfuerzo adicional de recursos.

Frente al peso pujante de los trílogos, parece observarse una pérdida de fuerza del papel de los tríos de presidencias, que con tanto esmero fueron inaugurados por España. La idea de los tríos buscaba mejorar la continuidad de los trabajos del Consejo a través de la creación conjunta de un programa de 18 meses (con la

⁶⁹ Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 22a oleada, diciembre de 2009 y Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 21a oleada, julio de 2009.

⁷⁰ Barómetro del CIS de enero 2002, estudio 2444.

⁷¹ Por ejemplo en febrero de 2020 un 55% de los franceses indicaron no estar bien informados sobre la actualidad europea y similares conclusiones pueden extraerse del Eurobarómetro 2018 y 2019.

⁷² PAPANIA, F., *et al.* (2021), «Interest in European matters: a glass three-quarters full?», Working Paper 05/2021, Bruegel.

⁷³ EUROPEAN PARLIAMENT (2019), «Activity report: developments and trends of the ordinary legislative procedure», Legislative Affairs Unit, p. 3.

asistencia de la Secretaría General del Consejo) cuyo borrador debe ser aprobado por el Consejo de Asuntos Generales⁷⁴. Sin embargo, tras los excelentes resultados ya analizados del trío España-Bélgica-Hungría, el trío de Polonia-Dinamarca-Chipre (2011-2012) se caracterizó por niveles de ambición muy dispares⁷⁵ y, aunque existieron fluidos intercambios de información, el trío jugó un papel «marginal», donde el programa de 18 meses no sería sino un «ejercicio burocrático artificial»⁷⁶. Del mismo modo, el trío Irlanda-Lituania-Grecia (2013-2014) demostró que los Estados reducen su implicación en el trío una vez transcurrida su presidencia y que es necesaria también la coordinación con miembros de otros tríos.⁷⁷ Así, ante la difícil situación económica de Grecia durante dicha etapa, algunos hablarían del «dúo presidencial»⁷⁸ de Irlanda con su predecesora Chipre. En el siguiente grupo, el formado por Italia, Letonia y Luxemburgo (2014-2015), el programa común se vio alterado por la crisis de los refugiados y el auge del terrorismo. Además, si bien muchos de los expedientes que se concluyeron durante la presidencia luxemburguesa fueron posibles gracias al trabajo previo de las anteriores presidencias, Luxemburgo no hizo mención alguna a dicho trabajo⁷⁹, quedando pues difuminada la noción de trío.

Aunque en algunos análisis empíricos⁸⁰ de las votaciones en el Consejo puede observarse que los países que forman el trío suelen votar no y abstenerse mucho menos, la opinión de los diplomáticos y altos funcionarios sobre la utilidad de este mecanismo resulta mayoritariamente negativa⁸¹. Entre las principales críticas, se encuentra su visión como un «constructo artificial», ya que para asegurar la continuidad de los trabajos resulta más importante la coordinación con las presidencias previa y posterior independientemente de si forman o no parte del mismo trío. A ello se unen las críticas hacia el programa conjunto, que es visto como una convención de la Secretaría General sin relevancia para los Estados Miembro, ya que las agendas suelen variar a consecuencia de eventos imprevistos. Por último, la diversidad en la composición de los tríos (con Estados Miembros de diferentes tamaños y trayectorias) dificulta la coordinación, especialmente fuera de Bruselas, al existir estilos y tempos administrativos muy diferentes. Por ello,

⁷⁴ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU, *Op. cit.*, p. 17.

⁷⁵ JENSEN, M.D y NEDERGAARD, P. (2016), *EU Presidencies Between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency in 2011-2012*. Routledge, p. 105.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁷⁷ PIEDRAFITA, S. y CONROY, C. (2014), «Rounding out a satisfactory Trio Presidency: Greece sets the stage for its Italian successor», CEPS Commentaries, Center for European Policy Studies, p. 3.

⁷⁸ GRUMBINAITÉ, I., «Trio Presidency of the Council of the EU: Does it make a difference for the member states», Dahrendorf Forum, 19 junio 2018 (en línea: <https://www.dahrendorf-forum.eu/trio-presidency-of-the-council-of-the-eu/>).

⁷⁹ RENMA, V. y RUSSACK, S. (2016), «Balancing Priorities and Emergency Measures: Luxembourg's Council Presidency», EPIN Commentary No. 30/15 January 2016, p. 3.

⁸⁰ VAN GRUISEN, P. *et al.* (2019), «Voting behavior in the Council of the European Union: The effect of the trio presidency», *Political Science Research and Methods*, vol. 7, n.º 3, pp. 489-504.

⁸¹ GRUMBINAITÉ, I., *Op. cit.*

a la hora de plantear la coordinación con otros Estados miembro se hace necesario mirar más allá del mecanismo de los tríos y apostar por la coordinación con presidencias previas.

En conclusión, las cuatro transformaciones mencionadas habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la Presidencia española de 2023, para garantizar así que el futuro programa y los objetivos se adecúen a las dinámicas actuales.

B. Condicionantes

Al igual que la Presidencia Española de 2010 se vio afectada por dinámicas de política europea y nacional (adaptación al sistema de Lisboa, retrasos en la agenda o crisis económica), algunos de los condicionantes de la Presidencia de 2023 pueden intuirse ya en la actualidad.

Condicionantes europeos

Uno de los primeros condicionantes que salta a la vista a la hora de analizar la Presidencia española del segundo semestre de 2023 es su corta duración, dado que durante el periodo de la presidencia (30 de julio a 31 de diciembre) se producirán tanto la pausa de agosto como la navideña, reduciendo notablemente la duración efectiva de la misma.

Además, esta constituye lo que se conoce como «presidencia escoba», al ser la inmediatamente anterior a las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2024. Dicho carácter de cierre de ciclo legislativo, supondrá la necesidad de hacer frente a expedientes enquistados y a un elevadísimo número de trílogos. Recordar aquí que en la anterior legislatura, de los 1185 trílogos celebrados, algo más del 65% tuvieron lugar en la segunda mitad de la legislatura y más de un 15% tuvieron lugar en los tres primeros meses de 2019, quedando patente el aumento de los trílogos conforme se acercan las elecciones al Parlamento Europeo⁸². Este calendario supone, pues, una oportunidad, ya que los miembros del Parlamento Europeo tendrán interés en cerrar expedientes legislativos de cara a sus campañas electorales. A este interés se sumará también tanto el de la Comisión como el del propio Consejo que, ante la incertidumbre de los resultados de las elecciones y el eventual bloqueo posterior, podrían estar más predispuestos a alcanzar consensos.

En lo que respecta a la coordinación con otros Estados miembros, el buen funcionamiento del trío con Bélgica y Hungría que caracterizó la pasada presidencia no parece del todo garantizado. Además de por la ya mencionada pérdida

⁸² EUROPEAN PARLIAMENT, Op. cit, p. 8.

de fuerza en sí del mecanismo de los tríos, en este caso particular el trío se encuentra partido entre el fin y el inicio de un ciclo legislativo, algo que, como se ha visto, afecta a la continuidad de los expedientes. Es cierto que España puede ser vista como una suerte de bisagra entre Bélgica (país fundador de la Unión) y Hungría (país de la ampliación hacia el este) y contribuir a acercar sus visiones dispares en materias como el Estado de Derecho o la gobernanza económica. Además, la elaboración del programa conjunto resulta obligatoria⁸³, así como un cierto nivel de coordinación informal. Sin embargo, la habitual inestabilidad política belga y las elecciones húngaras previstas en 2022 pueden dificultar ese trabajo conjunto. A ello habría que sumar la coordinación con los Estados Miembro que forman el anterior trío (Francia, República Checa y Suecia), especialmente en el caso francés en tanto que anterior presidencia «grande» y sueco, como predecesora y país afín en materias como la promoción de la igualdad de género o la lucha contra el cambio climático.

Por otra parte, existe un elevado nivel de incertidumbre sobre el escenario político europeo de 2023, ya que hasta entonces numerosos Estados Miembro tienen previsto, en principio, la celebración de elecciones generales. En 2022 es el caso de Portugal, Hungría, Eslovenia, Malta, Francia, Suecia y Letonia y, en 2023, de Estonia, Finlandia, Italia, Dinamarca, Grecia y Polonia (estas dos últimas durante el semestre español), así como la propia España. Los resultados de estas elecciones (especialmente en aquellos países donde existen movimientos euroescépticos) afectarán, pues, al devenir del proyecto europeo y al ejercicio de la presidencia española. El hecho de que dos de las tres presidencias previas a la española (Francia y Suecia) celebren elecciones podría afectar a la necesaria coordinación con estos países. Además, a estas incertidumbres cabría sumar la de la situación pandémica y económica, cuyo potencial impacto debe ser tenido en cuenta.

Condicionantes domésticos

A nivel interno, por su parte, es necesario recordar que la Presidencia coincidirá previsiblemente (salvo adelanto electoral) con elecciones generales, pues la fecha máxima para su celebración sería el 10 de diciembre de 2023. Ello implicaría la aplicación de las limitaciones de la normativa electoral y eventualmente del gobierno en funciones, algo que podría afectar al ejercicio de la Presidencia. Indicar, sin embargo, que otros Estados Miembro, como la propia Francia, han asumido y van a asumir la Presidencia en pleno periodo electoral sin que ello repercuta negativamente en su ejercicio de la misma. Otra cita electoral importante serán las elecciones autonómicas de mayo de 2023 que, si bien no coinciden en sí con la presidencia, podrían generar tensiones adicionales por parte de las

⁸³ Artículos 1(4) y 2(6) del Reglamento interno del Consejo (Decisión del Consejo 2009/937/UE).

autonomías para asegurarse acoger determinados eventos o que algunas de sus propuestas sean oídas.

Tampoco puede ignorarse que España se encuentra en el primer gobierno de coalición de su historia, existiendo un reparto de las carteras ministeriales. Así, dado que la organización de la Presidencia tiene un carácter eminentemente interministerial, podrían surgir dificultades en materia de coordinación. A ello podría unirse un cierto riesgo de instrumentalización de la Presidencia con fines electoralistas.

Esas lógicas tensiones internas también pueden tener una derivada presupuestaria, dado que los recientemente aprobados Presupuesto Generales del Estado 2022 no incluyen mención alguna a la Presidencia, lo cual podría entrañar alguna dificultad si estos han de ser prorrogados en 2023. Pese a ello, no puede olvidarse que los Presupuestos de 2018 estuvieron prorrogados durante 2019 y 2020 y eso no impidió un funcionamiento normal desde el punto de vista presupuestario.

Pese a todo ello, ha de tenerse en cuenta que han sido numerosas las presidencias que, pese a la inestabilidad en política interna, han resultado exitosas. El ejemplo paradigmático sería la propia presidencia belga de 2010, que sucedió a la española y asumió la totalidad de su semestre con un gobierno provisional cuyas vicisitudes internas no afectaron a un buen desempeño de sus funciones.⁸⁴ Otros ejemplos serían la presidencia checa de 2009 (que tenía un gobierno euroescéptico), la húngara de 2011 (con tensiones en materia de libertad de prensa e independencia judicial) o la más reciente presidencia rumana de 2019 (con visiones euroescépticas y escándalos de corrupción). Así, el análisis de estos casos demostraría cómo una administración sólida formada por un cuerpo funcional capaz permitiría neutralizar algunos de los condicionantes internos de los Estados Miembros que ostentan la Presidencia⁸⁵.

C. Posibles prioridades y perspectivas

A la hora de hacer prospectiva sobre la Presidencia española de 2023 es necesario abordar cuáles podrían ser las principales prioridades tanto geográficas como temáticas del programa español, así como qué tipo de presidencia cabe esperar.

⁸⁴ DRIESKENS, E (2011), « Ceci n'est pas une présidence: The 2010 Belgian Presidency of the EU », *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (S1): 91—102, p.100.

⁸⁵ COMAN, R. (2020), « The rotating presidency of the EU Council as a two-level game, or how the «Brussels model» neutralises domestic political factors: the case of Romania », *East European Politics*.

Prioridades geográficas

A nivel geográfico, los grandes ejes para España continúan siendo aquellos que han formado el hilo conductor de todas sus presidencias: el Mediterráneo y América Latina.

Los múltiples desafíos de la Vecindad Sur, que fueron puestos de manifiesto durante la conmemoración del 25º Aniversario del Proceso de Barcelona, han hecho necesaria la propuesta de una Nueva Agenda para el Mediterráneo⁸⁶. En dicho contexto, el Consejo⁸⁷ propuso que los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión y de los países de la vecindad sur se reuniesen con carácter anual para examinar los avances en la aplicación de dicha agenda, así como la posibilidad de celebrar una cumbre a nivel de Jefes de Estado o Jefes de Gobierno. Por ello, España podría apostar por la celebración durante su presidencia de una Cumbre Unión Europea-Vecindad Sur y, en su defecto, de una Reunión a nivel ministerial.

Por su parte, con la región de América Latina y Caribe, España podría aprovechar su presidencia para continuar con su impulso a los acuerdos comerciales con la región y apostar por una Reunión de Alto Nivel de carácter temático. Estas propuestas se enmarcan en el hecho de que la última Cumbre birregional UE-CELAC tuvo lugar en 2015 en Bruselas y, desde entonces, no han tenido continuidad como consecuencia de la falta de cohesión de la región. Pese a ello, existe la voluntad de reanudar dichas cumbres y, mientras tanto, de fortalecer la cooperación en múltiples áreas. Así, en 2020, se celebró en formato virtual una Reunión Ministerial informal UE-LAC organizada por la Presidencia alemana donde se reiteraron dichos propósitos⁸⁸. Del mismo modo, el 2 de diciembre de 2021 se celebró una videoconferencia de líderes sobre recuperación sostenible en la que, junto con la Presidenta de la Comisión Europea, el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante, participaron los Jefes de Estado/Gobierno de los países que ostentan la presidencia de las diferentes organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas.

En lo que a acuerdos comerciales se refiere, los grandes pendientes son la modernización de los acuerdos con Chile y con México y el acuerdo UE-MERCOSUR. En el caso de Chile, las negociaciones se encontrarían oficialmente estancadas desde 2019, si bien sí se habría alcanzado un acuerdo a nivel técnico

⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2021), «Comunicación Conjunta sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales», 9 febrero 2021, JOIN(2021) 2 final.

⁸⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021), «Conclusiones sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva Agenda para el Mediterráneo», 16 abril 2021, 7931/21.

⁸⁸ GERMAN FEDERAL FOREIGN OFFICE (2020), «Joint Communiqué: EU27 - Latin America and Caribbean Informal Ministerial Meeting», 14 diciembre 2020, (en línea: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/eu-lac-communicue/2426940>).

a la espera de su impulso político⁸⁹, un impulso que no sería descartable durante la presidencia francesa en función de los resultados electorales. En el caso de México, se alcanzó un principio de acuerdo en 2018 y las negociaciones finalizaron en 2020. Actualmente quedaría pendiente el proceso de ratificación del mismo y existe una voluntad por parte de la Comisión de dividir el acuerdo para facilitar su entrada en vigor.⁹⁰ El acuerdo con MERCOSUR, en cambio, resulta todavía más complejo, por el bloqueo frontal de países como Francia. Ante estas circunstancias, España podría continuar impulsando los tres acuerdos, pero centrar sus esfuerzos en aquellos con mayores posibilidades de desbloqueo.

Además de las prioridades mediterránea y latinoamericana, no puede olvidarse el vínculo trasatlántico, que también ha estado presente en las sucesivas presidencias españolas. Sin embargo, los mejores resultados para España en esta materia han venido dados no por grandes cumbres sino por acuerdos concretos (como el impulso al Acuerdo Swift en 2010). Teniendo en cuenta que en junio de 2021 se celebró ya la Cumbre UE-EEUU, la relación con Estados Unidos puede fortalecerse en dossiers con intereses compartidos para dar así continuidad a los resultados de dicha cumbre.

Sin olvidar la importancia del continente asiático y de los retos de la África post-Cotonú, otra región en la que la presidencia española podría dejar su impronta sería la de los Balcanes Occidentales. Ya en la Presidencia española de 1995, España invitó a los países candidatos de la región a participar en el Consejo Europeo de Barcelona y, tal y como se ha visto, entre los éxitos de la Presidencia de 2010 se encuentra la Reunión de Alto Nivel de Sarajevo. 2023 resulta un año interesante para mirar hacia la región, ya que se conmemoraría el vigésimo aniversario del Consejo Europeo de Salónica de 2003. Sin embargo, el recientemente presentado⁹¹ programa de la Presidencia francesa (bajo el lema «Recuperación, Poder y Pertenencia») prevé ya una conferencia sobre Balcanes Occidentales en el mes de junio de 2022, por lo que habría que reevaluar tal posibilidad.

Prioridades temáticas

En lo que a las prioridades temáticas se refiere, algunas de las grandes ideas resultan evidentes, como es el caso de la apuesta por una Europa social, verde

⁸⁹ «Bruselas dice que el acuerdo con Chile está listo a nivel técnico y solo depende de discusiones políticas», Europa Press, 11 noviembre 2021, (en línea: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-bruselas-dice-acuerdo-chile-listo-nivel-tecnico-solo-depende-discusiones-politicas-20211111190849.html>).

⁹⁰ «Brussels looks to grab back trade powers in Mexico deal», Politico, 2 julio 2021, (en línea: <https://www.politico.eu/article/brussels-looks-regain-trade-powers-mexico-deal-european-union/>).

⁹¹ MACRON, E. (2021), *Conferencia de prensa de presentación de la Presidencia francesa de la Unión Europea*, 9 diciembre 2021, p. 23 (en línea: <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/12/26ab8e-cefe7127e8fd3100f18dc4a38a16d47e69.pdf>).

y digital. Sin embargo, es necesario dotar de contenido a estas nociones, siendo el principal desafío el de identificar qué expedientes legislativos del Pacto Verde Europeo o de la Brújula Digital podrían llegar a la Presidencia, para posteriormente decidir cuáles sería más interesante impulsar. Teniendo en cuenta el carácter de «presidencia escoba» de la misma, serán probablemente aquellos temas más complejos que no hayan podido ser adoptados con mayor rapidez. En este sentido, el Programa de Trabajo de la Comisión para 2022⁹², podría servir de primera aproximación.

En el ámbito climático cabe reseñar que, si bien las cuestiones de ecología tuvieron un carácter «residual»⁹³ en la Presidencia del 2010, su relevancia actual resulta incuestionable. La adopción de las medidas contenidas en el Paquete «Fit for 55»⁹⁴ será uno de los grandes temas de la Presidencia. Así, la presidencia francesa, por ejemplo, ha decidido centrarse en el Mecanismo europeo de ajuste en frontera al carbono (CBAM)⁹⁵ y en conseguir apoyos para su defensa de la energía nuclear como parte de la taxonomía verde. En el marco de las numerosas propuestas que forman parte del paquete, España se encuentra especialmente bien situada para impulsar aquellas vinculadas al impulso a las energías renovables y a la eficiencia energética, dado que las ambiciones nacionales del PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima) son superiores a los objetivos propuestos por la Comisión⁹⁶. A ello podría añadirse el impulso al mercado europeo de bonos verdes, pudiendo combinarse así las prioridades ecológicas con las necesidades de recuperación económica y de autonomía estratégica en su vertiente monetaria.

En lo relativo al área digital, es necesario tener en cuenta que Francia espera poder cerrar la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales durante su presidencia⁹⁷. Otras cuestiones que serán de actualidad serán las vinculadas a la ciberseguridad y al desarrollo de la industria tecnológica europea (por ejemplo en materia de redes 5G y 6G), todo ello relacionado nuevamente con la noción de autonomía estratégica.

Respecto a la Europa social, la idea del Pilar Europeo de Derechos Sociales lanzada en la Cumbre de Götterburgo de 2017 e impulsada en la Cumbre Social

⁹² COMISIÓN EUROPEA (2021), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Programa de trabajo de la Comisión para 2022: Hagamos juntos una Europa más fuerte », 19 octubre 2021, COM(2021) 645 final.

⁹³ BARBÉ, E., *Op. cit.*, p. 17.

⁹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2021), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática», 14 julio 2021, COM(2021) 550 final.

⁹⁵ MACRON, E. (2021), *Op. cit.*, p. 16.

⁹⁶ Así por ejemplo el PNIEC establece como objetivo de penetración de energías renovables en energía final para 2030 el 42% frente al 40% fijado por la Comisión.

⁹⁷ MACRON, E. (2021), *Op. cit.*, p. 16.

de Oporto de 2021 durante la presidencia portuguesa debe dar resultados concretos y tangibles para la ciudadanía (Plan de Acción), ya sea con normativa en materia de salarios (como la Directiva sobre salarios mínimos de la que busca hacer gala la Presidencia Francesa⁹⁸) u otras normas de derecho laboral o sobre ingresos mínimos.

Precisamente, una forma de dar voz a las propuestas ciudadanas en esta materia podría ser a través de los propios resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Si bien el programa de la presidencia francesa sitúa la conclusión de dicho proceso de consultas en mayo de 2022, algunas de las conclusiones del marco español de consultas ciudadanas podrían inspirar parte de las ideas de la presidencia española en esta materia.

Otra cuestión que no puede olvidarse en las prioridades temáticas es la firme apuesta de España por la ciudadanía europea y por el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como uno de los grandes hilos conductores de las sucesivas presidencias españolas. El refuerzo de esta ciudadanía podría encontrarse, pues, entre las prioridades españolas. A ello cabría añadir la mencionada tradición de que alguna iniciativa emblema de la presidencia lo sea en el marco de Justicia y Asuntos de Interior, un ámbito donde España ha sido históricamente pionera y donde la arquitectura institucional post-Lisboa no ha implicado cambios en el papel de la presidencia⁹⁹.

En el ámbito JAI, el principal paquete que se espera llegue abierto a la Presidencia española sería el Pacto Europeo de Migración y Asilo. Sin embargo, las dificultades de lograr su aprobación podrían desincentivar hacer de ello la punta de lanza del programa español. Otra opción sería, pues, apostar por iniciativas en el ámbito de la cooperación judicial. Aquí, siguiendo la estela de la prioridad de la lucha contra la violencia de género en la Presidencia de 2010 (que cristalizó, entre otros, en la Orden Europea de Protección), se podría trabajar para la armonización de tipos penales en el ámbito de la violencia de género (algo que se menciona ya en la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025¹⁰⁰).

Junto con todas estas prioridades, podría seguir impulsándose el desarrollo de la Unión Europea de la Salud (algo que también incluye ya Francia en su programa) e iniciativas en el marco de la Europa de las regiones. España, como Estado complejo, podría lanzar durante su presidencia iniciativas de apoyo a las

⁹⁸ MACRON, E. (2021), *Op. cit.*, p. 16.

⁹⁹ HERNÁNDEZ, R. (2010), «Inmigración y asilo: aprendiendo a gestionar la agenda a largo plazo» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp.85-92, p. 86.

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA (2020), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025», 5 marzo 2020, COM(2020) 152 final.

regiones insulares¹⁰¹, montañosas o despobladas (recordar aquí el artículo 174 TFUE sobre cohesión, donde hasta 12 de las Comunidades Autónomas podrían encontrar su encaje de uno u otro modo y que podría ser interesante desarrollar) e incluso impulsar la reforma del propio Comité de las Regiones para que pueda ganar peso en ciertas materias.

Perspectivas

Habida cuenta de los condicionantes europeos y domésticos mencionados, la Presidencia española parece acercarse como una presidencia con expedientes técnicos y complejos, pero con interesantes ventanas de oportunidad, especialmente en cuestiones de COREPER I (temas sociales, medioambientales, digitales o de la salud). Ante ello, se trataría, de apostar por el realismo y la eficacia para lograr la aprobación de medidas concretas que tengan un impacto positivo en la vida de los ciudadanos europeos. Ello supone priorizar aquellas propuestas que puedan ser aprobadas con rapidez.

Conjuntamente con estos análisis, es necesario tener claro qué expedientes pueden causar dificultades. Así, por ejemplo, en el COREPER II el Pacto de Migración y Asilo se acerca tortuoso. A la hora de abordar dicho desafío, podría resultar interesante retomar la figura de los Consejos «Jumbo», como ya sucediese en marzo de 2021 durante la presidencia portuguesa¹⁰² con la celebración de un Consejo conjunto CAE-JAI para debatir sobre dicha cuestión. Otro tema que podría generar dificultades sería la eventual modificación de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento¹⁰³ para garantizar la consolidación de la recuperación económica tras la pandemia, por lo que la Presidencia española deberá estar preparada para este tipo de debates, donde cabría tener una mayor voz de autoridad que en 2010.

Para hacer avanzar los expedientes también resulta fundamental, como ya se ha mencionado, la coordinación con las presidencias previas, no solo con Suecia en tanto que antecesora, sino también con Francia. Para ello podría reforzarse, entre otros, los programas de intercambio de diplomáticos y los mecanismos de identificación de expedientes prioritarios para las diferentes capitales.

¹⁰¹ HAASE, D. y MAIER, A. (2021), «Islas de la Unión Europea: situación actual y retos de futuro», Parlamento Europeo, PE 652.239.

¹⁰² PRESIDENCIA PORTUGUESA DEL CONSEJO (2021), «An «extremely constructive» vision of the future of migration policies», 16 marzo 2021 (en línea: <https://www.2021portugal.eu/en/news/an-extremely-constructive-vision-of-the-future-of-migration-policies/>).

¹⁰³ GÓMEZ, M. (2021), «La reforma del Pacto de Estabilidad gana fuerza en Europa ante el riesgo de una recuperación fallida», El País, 22 noviembre 2021 (en línea: <https://elpais.com/economia/2021-11-22/la-reforma-del-pacto-de-estabilidad-gana-fuerza-en-europa-ante-el-riesgo-de-una-recuperacion-fallida.html>).

A efectos organizativos, se ha creado ya la Secretaría General para la UE¹⁰⁴, con un carácter fundamentalmente programático y legislativo, y la Oficina de Coordinación para la Presidencia Española de la Unión Europea en Presidencia del Gobierno¹⁰⁵, con un perfil más político. Asimismo, se ha establecido una Red de Puntos Focales en cada Ministerio para garantizar una adecuada coordinación. Para evitar confusiones y descoordinación, resultaría fundamental que las funciones y competencias de cada una de estas unidades quedasen bien definidas y fuesen debidamente transmitidas a los medios.

Del mismo modo, se hace necesaria una adecuada planificación en caso de empeoramiento del escenario pandémico (o aparición de otras contingencias), que requieran acudir al formato digital. Ello debería incluir no solo un plan B desde el punto de vista logístico, sino también un análisis de cómo tal formato podría afectar a la negociaciones.

En materia de personal, resulta fundamental reforzar los recursos humanos, especialmente en los diferentes Grupos de Trabajo y en el ámbito de la comunicación. Además de una adecuada dotación de personal en Madrid ocupándose de estas cuestiones y del refuerzo de la REPER, algunas fórmulas podrían pasar por el aprovechamiento de la ya existente red de Expertos Nacionales Destacados (END) o por la creación de algún programa de becas.

Otras cuestiones organizativas pasarían por garantizar la ecosostenibilidad de la organización en cuestiones como el transporte o los obsequios (para alinear así la presidencia con los objetivos del Pacto Verde Europeo), así como el debate en torno a los patrocinios. Por ejemplo, en el programa de la Presidencia francesa se recoge un compromiso de ejemplaridad en materia de sostenibilidad, mecenazgo y accesibilidad¹⁰⁶.

Aunque en la Presidencia española de 2010 sí se recurrió a patrocinadores privados y esto ha sido habitual en las presidencias sucesivas¹⁰⁷, el patrocinio de Coca-Cola de la Presidencia rumana de 2019 dio lugar a una queja ante el Defensor del Pueblo Europeo y a que este emitiese una recomendación¹⁰⁸ indicando que, aunque la presidencia rotatoria corresponde a los Estados Miembro, las actividades de la presidencia afectan a la percepción que la ciudadanía tiene del Consejo y a la reputación de la Unión en general, por lo que el Consejo debía proporcionar guía a los Estados sobre esta cuestión. Ello dio lugar a unas

¹⁰⁴ Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

¹⁰⁵ Real Decreto 945/2021, de 27 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

¹⁰⁶ MACRON, E. (2021), *Op. cit.*, p. 26 ss.

¹⁰⁷ Tal sería el caso, por ejemplo, en 2016 de Eslovaquia con Peugeot, Orange y Microsoft o en 2017 Malta con BMW, AirMalta y Microsoft. En 2020, en cambio, Alemania hizo del rechazo expreso a los patrocinios uno de los emblemas de su presidencia.

¹⁰⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (2020), Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en el asunto 1069/2019/MIG relativo al patrocinio de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.

Directrices adoptadas el 29 junio de 2021¹⁰⁹ que, si bien no prohíben los patrocinios, incluyen ciertas consideraciones sobre los mismos que deben ser tenidas en cuenta.

En lo que respecta a los eventos que podrían planearse, parece conveniente replicar el modelo de 2010, con actos celebrados por toda la geografía española. Precisamente este reparto territorial tendría especial sentido con los objetivos de esa Europa de las regiones, tales como el impulso a la insularidad y a los territorios despoblados. Así, dado que las Islas Canarias ejercen nuevamente (al igual que en 2010) la Presidencia de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas (RUPS), podría tener lugar allí algún evento paralelo sobre las RUPS y algún otro sobre insularidad podría ser acogido por el archipiélago balear. Del mismo modo, podría celebrarse algún evento sobre despoblación en alguna provincia especialmente afectada por este fenómeno (como Soria o Teruel). La celebración de eventos con aquellos territorios especialmente vinculados por razón de materia lograría dotar de mayor sentido a los mismos y facilitaría la coordinación. Todos estos considerandos deberán, pues, ser tenidos en cuenta a la hora de plantear el calendario de eventos de la Presidencia española.

¹⁰⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021), «Sponsorship of the Presidency of the Council of the European Union: guidance on best practice», 22 junio 2021, 9897/1/21.

CONCLUSIONES

El análisis histórico y comparativo de las presidencias españolas del Consejo ha permitido desgranar una serie de hilos conductores y de prioridades que se mantienen en el tiempo (desde la importancia de América Latina y el Mediterráneo al apoyo español al desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia). El caso paradigmático de la Presidencia de 2010 ha permitido extraer una serie de lecciones a tener en cuenta que, conjuntamente con los cambios acaecidos en esta última década y el marco europeo y nacional previsible para 2023, permiten realizar propuestas para su futuro programa.

A continuación se recoge una tabla con el resumen operativo de las conclusiones alcanzadas, para que, con las limitaciones propias de esta investigación, esta pueda eventualmente resultar de utilidad como modelización del posible escenario para la Presidencia Española de 2023.

En definitiva, la Presidencia ha de tener en cuenta no sólo de dónde venimos como Estado Miembro sino también a dónde nos llevan los vientos actuales y, sobretodo, cómo queremos encajarlos en nuestro rumbo.

TABLA III: RESUMEN OPERATIVO DE LAS CONCLUSIONES

LECCIONES PRESIDENCIA 2010	CAMBIOS PRESIDENCIAS DESDE 2010	CONDICIONANTES EUROPEOS 2023	CONDICIONANTES DOMÉSTICOS 2023	POSIBLES PRIORIDADES GEOGRÁFICAS	POSIBLES PRIORIDADES TEMÁTICAS	PERSPECTIVAS
- Adaptar las expectativas a las capacidades	- Menor liderazgo político	- Corta duración	- Periodo electoral nacional + autonómico	- Mediterráneo: Cumbre UE-Vecindad Sur	- Europa verde: energías renovables y eficiencia energética (Fitfor55), mercado europeo de bonos verdes	- Expedientes técnicos y complejos
- Forjar consensos	- Menor interés mediático	- Cierre de ciclo legislativo	- Gobierno de coalición	- América Latina: Acuerdos Comerciales + RAN	- Europa digital: ciberseguridad, industria tecnológica	- Realismo y eficacia
- Priorizar expedientes	- Mayor importancia en los trilogos	- Numerosos trilogos	- Dudas presupuestarias	- Estados Unidos: iniciativas concretas	- Europa social y ciudadana: inspiración en propuestas CoFoE	- Competencias claras
- Reforzar presupuesto y personal	- Menor importancia de los tríos	- Trío de difícil encaje	- Riesgo de politización	- Balcanes Occidentales: posible Cumbre	- Europa de derechos: Lucha contra la violencia de género	- RRRH: grupos de trabajo, comunicación, END, becas
- Contar con planes de adaptación y reprogramación	- Incertidumbre económica y pandémica	- Elecciones en EEMM				- Eco-sostenibilidad y mecenazgo
						- Una Presidencia de los Ministerios y las CCAA

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

AYLLÓN, L. (2009), «Zapatero se gastará, en época de crisis, el doble que Aznar en la presidencia de la UE», ABC, 20 de septiembre de 2009, (en línea: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-20090920.html>).

AZNAR, J.M. (2002), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 2 julio 2002.

BARBÉ, E. (2010) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus.

BATORY, A. Y PUETTER, U. (2013) «Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty», *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no 1, p. 95-112.

CLOSA, C. (2002) «La tercera presidencia española de la UE desde una perspectiva comparativa», *Boletín Elcano*, n.º 10, p. 10.

COLOMINA, C. et al. (2010). «Una presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España», *Notes Internacionals CIDOB*, vol. 17.

COMAN, R. (2020): «The rotating presidency of the EU Council as a two-level game, or how the «Brussels model» neutralises domestic political factors: the case of Romania», *East European Politics*.

COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2021), «Comunicación Conjunta sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales», 9 febrero 2021, JOIN(2021) 2 final.

COMISIÓN EUROPEA (2021), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Programa de trabajo de la Comisión para 2022: Hagamos juntos una Europa más fuerte», 19 octubre 2021, COM(2021) 645 final.

COMISIÓN EUROPEA (2021), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática», 14 julio 2021, COM(2021) 550 final.

COMITÉ ORGANIZADOR DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1995), «Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

COMITÉ ORGANIZADOR DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002), «Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 1-1/30-6-2002», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), «Proyecto del programa de 18 meses del Consejo elaborado por las futuras Presidencias española, belga y húngara», 16771/09, (en línea:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/droi_20100114_16771_/droi_20100114_16771_es.pdf).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021), «Conclusiones sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva Agenda para el Mediterráneo», 16 abril 2021, 7931/21.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021), «Sponsorship of the Presidency of the Council of the European Union: guidance on best practice», 22 junio 2021, 9897/1/21.

CRIADO, A. (2010), «La UE «invadirá» España con más de 300 actos », RTVE, 22 febrero 2010, (en línea: <https://www.rtve.es/noticias/20100222/ue-invadira-espana-mas-300-actos/308655.shtml>).

DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (2020), Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en el asunto 1069/2019/MIG relativo al patrocinio de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea.

DRIESKENS, E. (2011). «Ceci n'est pas une présidence: The 2010 Belgian Presidency of the EU», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (S1): 91-102.

EUROPEAN PARLIAMENT (2019), «Activity report: developments and trends of the ordinary legislative procedure », Legislative Affairs Unit.

FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, F. (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 17 enero 1989.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU (2018) «Handbook of the Presidency of the Council of the European Union», Luxembourg: Publications Office of the European Union.

GERMAN FEDERAL FOREIGN OFFICE (2020), «Joint Communiqué: EU27 - Latin America and Caribbean Informal Ministerial Meeting», 14 diciembre 2020, (en línea: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/eu-lac-communique/2426940>).

GOMARIZ, C. (2009), «Estudio comparativo de las presidencias españolas del Consejo: 1989, 1995 y 2002», Memoria del Curso Selectivo, Escuela Diplomática.

GÓMEZ, M. (2021), «La reforma del Pacto de Estabilidad gana fuerza en Europa ante el riesgo de una recuperación fallida», *El País*, 22 noviembre 2021 (en línea: <https://elpais.com/economia/2021-11-22/la-reforma-del-pacto-de-estabilidad-gana-fuerza-en-europa-ante-el-riesgo-de-una-recuperacion-fallida.html>).

GONZÁLEZ, F. (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 12 abril 1989.

GONZÁLEZ, F. (1989), *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 enero 1989.

GOVERNMENT OF SWEDEN (2010) «Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union » (en línea: <https://www.government.se/contentassets/3cef7f96132a4eac96121249dbd5dda2/report-on-the-swedish-presidency-of-the-council-of-the-european-union-1-july-31-december-2009>).

GRUMBINAITÉ, I., «Trio Presidency of the Council of the EU: Does it make a difference for the member states», *Dahrendorf Forum*, 19 junio 2018 (en línea: <https://www.dahrendorf-forum.eu/trio-presidency-of-the-council-of-the-eu/>)

HAASE, D. Y MAIER, A. (2021), «Islas de la Unión Europea: situación actual y retos de futuro», *Parlamento Europeo*, PE 652.239.

HÄGE, F.M. (2017) «The scheduling power of the EU Council Presidency», *Journal of European Public Policy* 24(5): 695-713.

HERNÁNDEZ, R. (2010), «Inmigración y asilo: aprendiendo a gestionar la agenda a largo plazo» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp.85-92.

HERRANZA, A. (2010), «La Presidencia española ante el papel reforzado del Parlamento Europeo en política exterior: el nuevo rol de mediación interinstitucional» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp. 41-48.

HILL, C. (1993), «The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 3, pp. 305-328.

JENSEN, M.D Y NEDERGAARD, P. (2016), *EU Presidencies Between Politics and Administration: The Governmentality of the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency in 2011-2012*. Routledge.

MACRON, E. (2021), *Conferencia de prensa de presentación de la Presidencia francesa de la Unión Europea*, 9 diciembre 2021, p. 23 (en línea: <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/12/26ab8eefe7127e8fd3100f18d-c4a38a16d47e69.pdf>)

MANGAS, A. (2010), «El Tratado de Lisboa dejó coja a la presidencia española», *La Nueva España*, 21 de julio de 2010.

MESTRES, L. (2010), «Preparando la última presidencia del Consejo de la UE: Algunos entresijos de la gestión española de la política europea» en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. p.33-40.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010). «Balance de la IV Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010). «Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea», Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

MOLINA, I. (2010) « Innovar Europa en tiempos de tribulación: Un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010 », *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 115/2010*.

MONTEIRA F. (1989), «González hace balance en Estrasburgo de la presidencia española», *El País*, 11 abril 1989, (en línea: https://elpais.com/diario/1989/04/12/internacional/608335210_850215.html).

NATORSKI, M. (2010), «La percepción de la presidencia española del Consejo de la UE en la prensa extranjera ». en BARBÉ, E. (ed.) *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, Institut Universitari D'Estudis Europeus. pp. 49-57.

PAPADIA, F., et al. (2021), «Interest in European matters: a glass three-quarters full?», Working Paper 05/2021, Bruegel.

PARLAMENTO EUROPEO (2010), *Debate sobre la Presidencia española*, Estrasburgo, 6 julio 2010.

PIEDRAFITA, S. Y CONROY, C. (2014), «Rounding out a satisfactory Trio Presidency: Greece sets the stage for its Italian successor », CEPS Commentaries, Center for European Policy Studies.

PRESIDENCIA PORTUGUESA DEL CONSEJO (2021), «An «extremely constructive» vision of the future of migration policies», 16 marzo 2021 (en línea: <https://www.2021portugal.eu/en/news/an-extremely-constructive-vision-of-the-future-of-migration-policies/>).

RENMA, V. Y RUSSACK, S. (2016), «Balancing Priorities and Emergency Measures: Luxembourg's Council Presidency», EPIN Commentary No. 30/15 January 2016.

RETTMAN, A. (2010), «Spain speaks of 'new deal' for Western Balkans at Sarajevo event», EU Observer, 2 junio 2010, (en línea: <https://euobserver.com/foreign/30198>).

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L. (2009), «Discurso y posterior coloquio del Presidente del Gobierno para presentar los objetivos de la Presidencia española de la Unión Europea en un acto organizado por la Asociación de Periodistas Europeos», Madrid, 12 de febrero de 2009.

TONEVA-METODIEVA, L. (2020), «Evaluating the Presidency of the Council of the EU: towards a comprehensive evidence-based framework for performance assessment», *European Politics and Society*, vol. 21, n.º 5, p. 650-667.

TORREBLANCA, J.I. (2010), «Una España confusa en una Europa desorientada», *Política Exterior*, núm. 133, pp. 45-60.

VAN GRUISEN, P. *et al.* (2019), «Voting behavior in the Council of the European Union: The effect of the trio presidency», *Political Science Research and Methods*, vol. 7, no 3, p. 489-504.

WARNTJEN, A. (2013), «The elusive goal of continuity? Legislative decision-making and the Council Presidency before and after Lisbon», *West European Politics*, 36(6), 1239-1255.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO
EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PARENTAL
Y PROTECCIÓN DE MENORES:
DIFICULTADES DE APLICACIÓN

Elvira Vara Ozores
Madrid, diciembre de 2021

DEDICATORIA

*A mis padres,
por su apoyo incondicional en este camino que hoy termina
y por que me acompañen en el tan deseado viaje que hoy comienza.*

AGRADECIMIENTOS

A Tada Bastida y a Teresa Hergueta, por haberme guiado en la elaboración de las páginas que siguen.

A Cristina Conesa, por sus aportaciones.

A la profesora Isabel Lázaro, por iniciarme en el Derecho Internacional Privado y por su disponibilidad y predisposición para abordar los temas que aquí se tratan.

Al personal de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares por la inspiración que me aportó mi corto periodo de prácticas con ellos y, muy especialmente, a la Subdirección General de Asuntos Jurídicos Consulares, Magdalena Cruz, Esther Martín y Alma Valor.

RESUMEN

El objetivo de la presente Memoria es servir de apoyo y guía a la aplicación de la normativa de Derecho Internacional Privado en materia de responsabilidad parental y protección de menores.

Para ello, se combina el desarrollo sistemático de la misma (Convenio de la Haya de 1996, Reglamentos comunitarios Bruselas II Bis y Bruselas II Ter y normativa interna), la identificación de las dificultades de aplicación y la exposición de las soluciones que la jurisprudencia y la doctrina han encontrado al respecto. Así, se pretende arrojar luz sobre las dudas que puedan surgir en el momento de aplicar las normas.

Se concluye que tanto el marco conceptual, como el marco normativo, sus recientes transformaciones y el entramado de disposiciones relativas al ámbito de aplicación de los instrumentos, a la competencia judicial internacional y a la ley aplicable presentan numerosas dificultades de aplicación que son también relevantes para aquellos llamados a ejercer la función consular.

Finalmente, se exponen una serie de propuestas de cara a una posible mejora del sistema en su conjunto.

I

INTRODUCCIÓN

El profesor William Lloyd Prosser afirmaba que el Derecho Internacional Privado (DIPr) es una ciénaga oscura habitada por cultivados pero excéntricos profesores que teorizan sobre misteriosas cuestiones en una jerga extraña e incomprensible¹.

Esta alusión a la extrema complejidad del Derecho Internacional Privado es particularmente aplicable al ámbito que se centra en la responsabilidad parental y la protección de menores. Por un lado, se observa en las últimas décadas una proliferación de normas supraestatales que agudizan la oscuridad del DIPr en la materia, hasta el punto de que algunos, como los profesores Carlos Espluges Mota y Rafael Arenas García lo denominan un *galimatías normativo*². Por el otro, los esfuerzos de la doctrina por arrojar luz a esta materia no parecen suficientes y sorprende que numerosos estudios a los que se hace referencia a lo largo de estas páginas concluyan incidiendo en las dificultades que supone la existencia de una normativa tan poco clara.

Conscientes de esta situación, los participantes en las negociaciones y conferencias que configuraron la normativa elaboraron guías explicativas, que se han convertido en fuentes principales para desentrañarla. A ellas se suman las diseñadas para la enseñanza universitaria, creadas en español por profesores como Calvo Caravaca³ o Jose Carlos Fernández Rozas y Sixto Sánchez Lorenzo⁴. Sin embargo, la confusión parece continuar, ya no solo entre los estudiosos del Dere-

¹ ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P. (2019), *50 años de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea en el diván*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 62.

² ARENAS GARCÍA, R. (2019) Cinco décadas de proceso codificador de la UE: «historia de un éxito», en *Ibid.*

³ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2018), *Derecho Internacional Privado*, Granada, Editorial Comares.

⁴ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S. (2020), *Derecho Internacional Privado*, Navarra, Thomson Reuters.

cho sino también, y lo que es más preocupante, entre aquellos que han de crearlo⁵ y aplicarlo⁶.

Por lo tanto, se ha considerado oportuno realizar esta Memoria partiendo de la hipótesis de que tal complejidad normativa podría dificultar la actividad de algunos de los servicios prestados al ciudadano por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En concreto, este trabajo pretende ser útil a aquellas secciones del Ministerio encargadas de estas cuestiones, como son la Dirección General de Asuntos Consulares y Españoles en el Exterior y nuestros Consulados y Embajadas.

Además, parece particularmente relevante explorar la materia en un momento en el que aumentan las situaciones privadas internacionales que pueden poner el peligro el bienestar del menor. En concreto, en las últimas décadas se ha observado un incremento de los matrimonios mixtos, y con ello de los divorcios y separaciones con elemento internacional, un aumento del número de adopciones internacionales, de situaciones de sustracción internacional, así como la aparición de nuevos desafíos, como la gestación subrogada, que hacen de la protección de la minoridad un asunto central para el Derecho Internacional Privado⁷.

A todo ello se suma la persistencia de la violencia directa contra los menores, desde la más grave, con consecuencias mortales, hasta las prácticas perjudiciales para el menor, como el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina, la violencia psicológica, la negligencia, el abandono o la violencia sexual⁸. Si bien se trata de situaciones que han estado presentes a lo largo de la historia en nuestras sociedades, el aumento de la movilidad internacional conlleva una mayor aparición de las mismas ante los órganos encargados de las funciones consulares.

Por último, el interés de este trabajo se fundamenta en el reciente desarrollo normativo. En primer lugar, la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares se encuentra inmersa en un proceso de creación de guías relativas a menores (protección, sustracción internacional y adopciones) con el objetivo de facilitar el ejercicio de las actividades consulares. En segundo lugar, la normativa española ha experimentado recientemente importantes transformaciones tras la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la vio-

⁵ DURÁN AYAGO, A. (2017), «Comunicaciones. Responsabilidad parental, relaciones paterno-filiales y protección de menores: ¿tres denominaciones para tres realidades diferentes?» en GUZMÁN ZAPATER, M.; ESPLUGES MOTA, C. (dir.); HERRANZ BALLESTEROS, M.; VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (coord.), *Persona y familia en el nuevo modelo español de Derecho Internacional Privado*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

⁶ ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P.; *Op. cit.*, pp. 30-32.

⁷ GARCÍA CANO, S. (2002), *La cooperación internacional entre autoridades en el marco de la protección del menor en Derecho Internacional Privado español*, Córdoba.

⁸ HELLMÉR, M. (2018), *La violencia contra los niños y las niñas en el ámbito familiar*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

lencia. Finalmente, en agosto de 2022 entrará en vigor el Reglamento 1111/2019 (Bruselas II Ter) relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores, lo que transformará la normativa también a nivel europeo.

Por todo ello, el objetivo de esta Memoria es aportar claridad a la materia mediante la sistematización de la normativa de DIPr en el ámbito de la responsabilidad parental y la protección de menores y la identificación de las dificultades a las que se pueden enfrentar aquellos que están llamados a aplicarla, prestando especial atención a la actividad consular.

Así, en un primer apartado se introducirá el marco conceptual, para mostrar que los propios conceptos utilizados en los textos jurídicos son ya en sí mismos fuente de debate, lo que sienta las bases de la complejidad del asunto. En un segundo apartado se expondrá el marco normativo, haciendo hincapié en las relevantes transformaciones que han entrado en vigor recientemente y que actualizan normas cuya interpretación y comprensión profunda ya presentaba dificultades. En un tercer apartado se explorará el contenido de las principales normas que son de aplicación en España, con el objetivo de facilitar la misma. A lo largo de todo el trabajo se hace alusión a las dificultades que todo ello supone para la utilización práctica de la normativa para concluir con una referencia explícita a la actividad consular.

Es necesario adelantar que se ha excluido del ámbito de interés de este trabajo el análisis en profundidad de aquellas situaciones particulares que cuentan con una normativa específica y que han sido ampliamente estudiadas, en concreto, la sustracción internacional de menores, la adopción internacional, los alimentos y la gestación subrogada, sin perjuicio de que puedan mencionarse para ilustrar otras cuestiones o de que la normativa aquí mencionada sea también aplicable a dichos casos.

Asimismo, se adelanta que se ha reducido el desarrollo de elementos teóricos y doctrinales en favor de un enfoque práctico, de forma que esta Memoria pueda ser utilizada como guía o apoyo en el día a día de la práctica consular.

II

CONTEXTO: UN MARCO CONCEPTUAL DIFUSO

La complejidad del Derecho Internacional Privado relativo a la responsabilidad parental y la protección de menores comienza en los conceptos propios de la materia. Se trata, en muchas ocasiones, de conceptos jurídicos indeterminados cuyo significado ha de ser concretado caso por caso, lo que ha derivado en el recurso continuado a los tribunales para precisarlo. En esta sección se desarrollan las dificultades derivadas de la indeterminación de algunos de los conceptos más abstractos y al mismo tiempo más utilizados por aquellos que han de aplicar estas normas.

El concepto de menor de edad

La minoridad o minoría de edad es el estado en que la persona tiene su capacidad de obrar restringida al no haber alcanzado la edad fijada por el ordenamiento jurídico para gozar de capacidad plena⁹. El paso a la mayoría de edad supone el fin de las restricciones a la capacidad de obrar derivadas de la minoridad, así como la terminación de las medidas compensatorias y de protección establecidas por el ordenamiento jurídico a raíz de la misma. Por tanto, determinar si un individuo es o no menor de edad se vuelve un requisito indispensable a la hora de analizar correctamente una situación jurídica. Sin embargo, no todos los ordenamientos jurídicos establecen un mismo momento vital en el que se produce el paso a la mayoría de edad.

Las fuentes convencionales que establecen la mayoría de edad en los 18 años son numerosas. La Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre 1989 (en adelante Convención sobre los Derechos del Niño) dispone en su artículo 1 que *se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años*

⁹ SÁNCHEZ EZNARRIAGA, L.Z., (2020), «Reformas sustantivas introducidas por la LOPJM 1/1996» en SÁNCHEZ EZNARRIAGA, L.Z., *GPS Derecho de familia*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

de edad; sin embargo, ese mismo artículo recoge la posibilidad de que la ley aplicable disponga una edad anterior.

En el ámbito europeo, una de las novedades del Reglamento 1111/2019 ha sido la inclusión en su artículo 2 de la definición de menor como *toda persona que tenga menos de 18 años*, pero el Reglamento 2.201/2003 guardaba silencio¹⁰.

Sin embargo, otras convenciones limitan su ámbito de aplicación a menores de 16 años, como lo hace el Convenio de la Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, entre otros, recogidos en el Anexo I, que aportan soluciones más complejas a la determinación de la minoridad, lo que muestra que no se trata de una edad generalizada en el Derecho Internacional.

Además, el término «menor de edad» es autónomo en los convenios internacionales, es decir, relativo al ámbito de aplicación del convenio en cuestión y en ningún caso modificativo del ordenamiento jurídico nacional, por lo que no conlleva una armonización directa del concepto¹¹.

El ordenamiento jurídico español también establece la adquisición de la mayoría de edad en los 18 años, según refleja el artículo 12 de la Constitución Española y el artículo 240 del Código Civil¹². Por su parte, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (en adelante Ley Orgánica 1/1996) limita en su artículo 1 su ámbito de aplicación a *los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad*, lo que, de nuevo, abre la puerta a calificaciones caso por caso.

En el ámbito de las situaciones privadas con elemento de extranjería es preciso recordar también la norma de conflicto introducida por el artículo 9 del Código Civil, que remite a la ley nacional para determinar la capacidad y el estado civil, por lo que habrá de valorarse la minoría de edad atendiendo a esta ley y no a la española. Asimismo, se ha de recordar el principio de *semel maior semper maior*, recogido en el artículo 9.1 del Código Civil al disponer que *el cambio de ley personal no afectará a la mayoría de edad adquirida de conformidad con la ley personal anterior*.

¹⁰ Entre otros tratados internacionales ampliamente ratificados que establecen los 18 años de edad como punto de inflexión destaca el Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (en adelante Convenio de la Haya de 1996)é

¹¹ FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2018), «Aproximación al interés superior del menor en el derecho internacional privado español», Bol. Mex. Der. Comp. [online], vol.51, n.º 151, pp.107-134.

¹² Tras su modificación mediante la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica recoge: *La mayor edad empieza a los dieciocho años cumplidos. Para el cómputo de los años de la mayoría de edad se incluirá completo el día del nacimiento.*

En definitiva, se observa una falta de uniformidad en la determinación de la minoridad que supone una dificultad inicial para aquellos llamados a aplicar las normas.

El concepto de interés superior del niño

El interés superior del menor ha emergido a lo largo de las últimas décadas como eje transversal a todas las normas internacionales, comunitarias y españolas sobre menores. Por ejemplo, así lo establece el artículo 3.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño o el Reglamento 1.111/2019, en el que este término aparece en treinta y una ocasiones. En el ordenamiento jurídico español, lo encontramos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, entre otras normas relativas a menores. Se trata de la más evidente manifestación del puerocentrismo que caracteriza Derecho actual; término utilizado por Calvo Caravaca¹³ para expresar que, hoy en día, la normativa gira en torno al menor, a sus derechos, a su desarrollo y a su bienestar.

Esta centralidad del interés superior del menor constituye una evolución notable con respecto a épocas anteriores. Por un lado, porque el menor deja de ser un sujeto pasivo sometido a la autoridad paterna para convertirse en titular de derechos que puede ejercer y reclamar de manera activa. La incapacidad total que previamente se le presumía es en la actualidad matizada por la madurez y grado de desarrollo del niño, y sobre esa base se le reconocen más o menos derechos¹⁴. Por otro lado, aparece la «nueva dimensión de la función tutelar del Estado» o «estatalización de la condición del menor»¹⁵. Esto supone que la función del Estado ya no es reaccionar ante vulneraciones de derechos de los menores, sino establecer las condiciones necesarias para que estos se vean garantizados.

A pesar de su centralidad, el interés superior del menor es un concepto jurídico indeterminado, puesto que es necesario concretarlo caso por caso, como puso de manifiesto la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos recientes de gran impacto como Neulinger y Shuruk c. Suiza¹⁶, en el que el tribunal requería un examen completo de la situación del niño para determinar si se ha de proceder a la restitución en caso de sustracción¹⁷.

En términos generales, se puede definir el interés superior del menor como el «derecho a vivir, desarrollarse y crear su propia dignidad humana en el entor-

¹³ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 428.

¹⁴ ESPINAR VICENTE, J.M. (2019), *El matrimonio, las familias y la protección del menor en el ámbito internacional*, Madrid, Dykinson.

¹⁵ GARCÍA CANO, S., *Op. cit.*, p.110.

¹⁶ STEDH, 6 de julio de 2010, recurso n.º 41615/07.

¹⁷ Posteriormente fue matizado por la STEDH, 26 de noviembre de 2016, recurso n.º 27853/09, caso X c. Letonia.

no familiar, siempre y cuando existan las condiciones suficientes para ello»¹⁸. Desde el punto de vista internacional, las claves para entender el concepto se encuentran en la Observación General n.º 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, que lo caracteriza como: (1) un derecho sustantivo del menor a que su interés superior sea una consideración primordial; (2) un principio interpretativo fundamental; (3) una norma de procedimiento. Entre otras funciones de dicho precepto encontramos además la de inspirar normas relativas a menores o la de monitorización de resultados, puesto que las consecuencias reales de las decisiones judiciales o administrativas han de respetar el interés superior del menor, no siendo suficiente una valoración en abstracto¹⁹.

El ordenamiento jurídico español cuenta con una definición más prolija del interés superior del menor desde la reforma de la Ley Orgánica 1/1996 a través del artículo 1.2 de la Ley Orgánica 8/2015, del 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, redactada sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este artículo se detallan los criterios generales y los elementos de ponderación que se han de valorar para identificar el interés superior del menor.

Además, el respeto al interés superior del menor se encuentra implícito en otras normas. Así lo manifiestan la preeminencia de la residencia habitual y de la ley de la residencia habitual en la normativa de DIPr o el derecho a ser escuchado en procesos que afecten a sus intereses²⁰.

Si bien la condición de concepto jurídico indeterminado otorga al interés superior del niño una gran flexibilidad, también puede suponer un reto, dado que la determinación del interés superior del niño no se puede realizar atendiendo meramente a criterios jurídicos; es necesario comprender la situación personal, la realidad familiar e incluso el entorno social del menor²¹. De hecho, el Tribunal Supremo²² señalaba que «la respuesta no puede ser la interpretación literal de la norma cuando está en cuestión el interés superior del menor». Se trata, por tanto, de una interpretación ampliamente subjetiva que además requiere un esfuerzo de investigación que puede retrasar la decisión, lo que a su vez puede ser contrario al interés superior del niño.

Además, se trata de un concepto jurídico espacial y culturalmente relativo, puesto que el concepto occidental de interés superior, relacionado con valores y principios como la libertad o el derecho al desarrollo queda lejos del de otras

¹⁸ FERNÁNDEZ PÉREZ, A., *Op. cit.*

¹⁹ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 429.

²⁰ ORTIZ HERRERA, S., (2008), «Tratamiento de la responsabilidad parental en el Reglamento 2201/2003. Un avance hacia la integración y armonización del derecho civil en Europa», *Revista de Derecho UNED*, n.º 3, pp. 167-199.

²¹ FERNÁNDEZ PÉREZ, A. *Op. cit.*

²² STS, 17 de febrero de 2015, 8478/2015.

culturales, como la musulmana, que lo relaciona con el derecho a ser educado en el islam²³.

Finalmente, se observa una tendencia a utilizar la indeterminación propia del interés superior del menor para favorecer a los familiares más relacionados con el Estado del foro, particularmente en procesos de ruptura matrimonial²⁴.

Patria potestad, responsabilidad parental y protección de menores

Es frecuente observar que los términos «patria potestad», «responsabilidad parental» y «protección de menores» se utilizan para hacer referencia a realidades similares, aportando confusión a la comprensión y aplicación de la norma. De hecho, la sección en español del portal europeo de e-Justicia relativo a la responsabilidad parental utiliza los conceptos «patria potestad» y «responsabilidad parental» indistintamente²⁵.

El concepto «patria potestad» es propio del derecho español y se encuentra desarrollado en el artículo 154 del Código Civil. Su significado puede ser extraído de su etimología: «patria», forma femenina del adjetivo latino *patrius*, que hace referencia al padre o a los antepasados, por lo que se aplica únicamente a los progenitores; «potestad», del latín *potestas*, hace referencia a poder, es decir, se mantiene la idea tradicional de sumisión del hijo con respecto a su padre²⁶. Entiende la doctrina²⁷ que se trata de un concepto subsumido en el de «responsabilidad parental». De hecho, en 2007, se reforma el artículo 154 del Código Civil y se incluye la referencia explícita a la *patria potestad como responsabilidad parental*.

La «responsabilidad parental», por tanto, constituye un término más amplio cuya definición puede encontrarse en los convenios internacionales aplicables en España, siempre teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de los mismos no coincide en su totalidad. Tanto el Convenio de la Haya de 1996 como el Reglamento 2.201/2003 (Bruselas II Bis) y su sustituto Bruselas II ter incluyen una definición similar de responsabilidad parental: *los derechos y obligaciones conferidos a una persona física o jurídica en virtud de una resolución judicial, por ministerio de la ley o por un acuerdo con efectos jurídicos, en relación con la*

²³ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*

²⁴ GARCÍA CANO, S., *Op. cit.*

²⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, «Portal Europeo de e-Justicia», en línea: https://dg-justice-portal-demo.eurodyn.com/ejusticeportal/content_parental_responsibility-302-es.do.

²⁶ BERNARDO SAN JOSÉ, A. (2020), «Las normas de competencia internacional en materia de responsabilidad parental en el Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo de 25 de junio de 2019», Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2020), Vol. 12, n.º 2, pp. 1243-1289.

²⁷ *Ibid.*

persona o los bienes de un menor. El término incluye, en particular, los derechos de custodia y visita (artículo 2.7 Bruselas II Bis).

Se incluyen, así, la responsabilidad respecto a la persona del niño, respecto a sus bienes y, generalmente, la representación legal del niño, cualquiera sea el nombre dado a la institución jurídica en cuestión²⁸. Sin ánimo de exhaustividad, los tres convenios (art.3 del Convenio de la Haya, art.1.2 de los Reglamentos de Bruselas), recogen los derechos y obligaciones que incluye la responsabilidad parental, como el derecho de custodia y de visita; la tutela, la curatela e instituciones análogas; la designación y las funciones de aquellos encargados de ocuparse de la persona o de los bienes del menor, de representarlo o de prestarle asistencia; las medidas de protección del menor ligadas a la administración, conservación o disposición de sus bienes, y el acogimiento del menor en una familia o en un establecimiento²⁹.

Por último, advierte Calvo Caravaca³⁰, que mientras que el Convenio de la Haya de 1996 diferencia entre «responsabilidad parental», para hacer alusión a las instituciones *ex lege*, como la patria potestad y «medidas de protección», para referirse a las emanantes de una resolución de una autoridad pública, el Reglamento Bruselas II Bis incluye todas ellas en el término «responsabilidad parental».

A la dificultad que conlleva tal variedad conceptual, se añade, a pesar de los esfuerzos de concreción que se observan en los convenios, que los términos siguen siendo difusos, puesto que los listados no son exhaustivos, y han de ser concretados por los tribunales. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Justicia, en Sentencia de 27 de noviembre de 2007³¹, reconocía que la decisión de asumir la guarda de un menor para entregarlo en acogimiento se incluye entre las aristas de la responsabilidad parental, aunque no quede expresamente establecido en el Reglamento Bruselas II Bis.

La residencia habitual

El concepto de residencia habitual es la piedra angular tanto del sistema internacional como del comunitario de protección de menores, puesto que aparece como el principal foro de competencia judicial internacional en la mayoría de instrumentos normativos, incluyendo el Convenio de la Haya de 1996 y los Re-

²⁸ CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. (2014), *Manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños*, La Haya.

²⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA. (2016), *Guía práctica para la aplicación del Reglamento Bruselas II bis*.

³⁰ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 452.

³¹ STJUE de 27 de noviembre de 2007, C-435/06, asunto C.

glamentos. De acuerdo con el Considerando 12 del Reglamento Bruselas II Bis, al dar prioridad a los tribunales más próximos al menor se pretende salvaguardar el interés superior de este.

Sin embargo, ni el Convenio ni los Reglamentos aportan una definición de la misma, al tiempo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en sentencias como *B.Mercredi c. R.Chaffe*³², reitera que se trata de un concepto autónomo. Esta autonomía se aplica con respecto al resto de convenios internacionales y reglamentos de la Unión Europea, pero también con respecto al derecho de los Estados Miembros, por lo que no se aceptan las definiciones que este pueda contener. A pesar de ello, sí que incide el Tribunal en la uniformidad de la definición a la hora de aplicar cada texto normativo³³. Además, tanto el TJUE como el el Manual Práctico de Aplicación del Convenio de la Haya de 1996³⁴ hacen hincapié en que el concepto de residencia habitual ha de ser determinado caso por caso atendiendo a elementos de hecho.

En cualquier caso, sí que se pueden identificar una serie de tendencias generales a todas las normas a la hora de interpretarlo:

- La presencia física del menor en el territorio no es suficiente para determinar su residencia habitual, pero un menor no podrá tener su residencia habitual en un territorio en el que nunca ha estado físicamente³⁵.
- El criterio central será su grado de integración social y familiar. En particular, se valorará la duración, la regularidad, las condiciones y las razones de la permanencia en el territorio del Estado y del traslado de la familia a dicho Estado, la nacionalidad del menor, el lugar y las condiciones de escolarización, los conocimientos lingüísticos y las relaciones familiares y sociales del menor³⁶. Sin embargo, no se puede otorgar primacía a cuestiones como la nacionalidad del menor, la de uno de sus progenitores o los vínculos culturales del menor, si esto se realiza en detrimento de consideraciones geográficas objetivas³⁷.
- Los factores temporales no operan de manera decisiva, pero la jurisprudencia ha establecido que un plazo de en torno a seis meses puede implicar un indicio de una mayor integración³⁸. A pesar de ello, se mantiene la posibilidad de que el menor adquiera la residencia habitual en un Estado

³² STJUE de 22 de diciembre de 2010, C-497/10 PPU, asunto B. Mercredi c. R.Chaffe.

³³ BERNARDO SAN JOSÉ, A., *Op. cit.*

³⁴ *Op. cit.*, p.40.

³⁵ STJUE de 9 de junio de 2017, C-111/17 PPU, caso OL vs. PQ y más recientemente la STJUE de 17 de octubre de 2018, en el asunto C-393/18 PPU, UD c./ XB; W,V y X.

³⁶ STJUE de 2 de abril de 2009, C-523/07, asunto A.

³⁷ STJUE de 28 de junio de 2018, C-512/17, asunto HR.

³⁸ Sin embargo, en casos de sustracción tanto el Convenio de La Haya de 1980 como el Convenio de La Haya de 1996, aumentan este plazo temporal a un año.

días después de su llegada al mismo, si otros factores indican que es en dicho Estado en el que se encuentra el menor integrado³⁹.

- En principio, la intención de los padres de trasladar la residencia del menor a otro país es irrelevante⁴⁰, mucho más si se trata de la intención de solo uno de los progenitores cuando el otro también ostenta su guarda y custodia⁴¹. Sin embargo, si esta intención se materializa a través de hechos concretos, como la compra o alquiler de una vivienda, sí que se podrá valorar a la hora de determinar la residencia habitual⁴². La interpretación de los Convenios de la Haya es más amplia y se entiende que se podría perder la residencia habitual al iniciar la mudanza⁴³.
- La edad del menor afecta a la consideración que se realiza del resto de factores. Así, si se trata de un menor lactante, se tendrá en cuenta la residencia habitual de las personas de las que depende⁴⁴. Si reside con un progenitor, pero mantiene la relación con el otro, esto habrá también de valorarse⁴⁵. Estas consideraciones, sin embargo, no se aplican necesariamente a menores de otras edades.
- No se puede tener dos residencias habituales en un momento concreto⁴⁶.

A pesar de la flexibilidad que otorga la indeterminación del concepto, esta también es fuente de dificultades, puesto que puede conllevar retrasos en el procedimiento derivados de la necesidad de identificar y analizar todas las variables. Estos retrasos podrían en sí mismos ser contrarios al interés superior del menor. A este respecto, es ilustrativo que solo entre 2017 y 2018 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conociese de cuatro cuestiones prejudiciales relativas al significado de «residencia habitual»⁴⁷, lo que muestra el alto grado de incertidumbre en la materia.

Asimismo, se pueden encontrar interpretaciones del concepto muy diferentes entre Estados. Según Calvo Caravaca⁴⁸, los tribunales españoles manejan un concepto muy amplio de «residencia habitual», pues se ha llegado a considerar que esta se encontraba en España solo por encontrarse los padres del menor en España (SAP Murcia 31 de enero de 2013). Además, los tribunales no están so-

³⁹ BERNARDO SAN JOSÉ, A., *Op. cit.*

⁴⁰ Asunto A, *Op. cit.*

⁴¹ GONZÁLEZ MARIMÓN, M. (2021), «Un paso más en el proceso de armonización del Derecho privado europeo: la concreción por el TJUE del concepto de residencia habitual del menor recogido en el reglamento Bruselas II bis», Instituto de Derecho Iberoamericano.

⁴² Asunto A, *Op. cit.*

⁴³ LAGARDE, P. (1997), *Informe explicativo al Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996*, sesión XVIII de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado.

⁴⁴ Asunto Mercredi c. Chaffe, *Op. cit.*

⁴⁵ Asunto HR, *Op. cit.*

⁴⁶ STJUE de 25 de noviembre de 2021, C-289/20, asunto IB contra FA.

⁴⁷ GONZÁLEZ MARIMÓN, M., *Op. cit.*

⁴⁸ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 462.

metidos a la extensa jurisprudencia del TJUE cuando aplican exclusivamente el Convenio de la Haya de 1996, lo que puede dar lugar a interpretaciones que se alejen de la misma⁴⁹.

En definitiva, un concepto central para el sistema de DIPr en la materia pero poco concreto, lo que da pie a confusión en el momento de aplicación de las normas.

El derecho del niño a ser oído

Más allá de la inclusión de los derechos del menor en los ordenamientos jurídicos nacionales, se observa la inexistencia de una interpretación común del contenido de los mismos que supone otro obstáculo para la aplicación de la normativa de DIPr. Especialmente relevante es la interpretación del derecho del menor a ser oído.

El derecho del menor a ser escuchado queda recogido tanto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño como en la Observación General n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño que la desarrolla. Asimismo, se recoge en la Observación general n.º 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrafos 46 y 47. En el ámbito europeo, si bien no cuenta con un artículo propio en la Convención Europea de Derechos Humanos, se ha incluido dentro del artículo 6 sobre derecho a un proceso equitativo⁵⁰ y en el artículo 8 relativo al derecho al respeto a la vida privada y familiar y ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sentencias como *Sahin c. Alemania*⁵¹ o, en el marco de la Unión Europea, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*⁵². Además, el Reglamento Bruselas II Ter incluye con carácter general en su artículo 21 el derecho del menor a expresar sus opiniones, mientras que Bruselas II Bis únicamente lo incluía en casos de sustracción de menores⁵³. Finalmente, en el derecho nacional, se recoge en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en el artículo 770 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Entre la jurisprudencia destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/2009, de 29 de junio de 2009.

⁴⁹ CAMPUZANO DÍAZ, B., (2020), «El nuevo Reglamento (UE) 2019/1111: análisis de las mejoras en las relaciones con el Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 sobre responsabilidad parental», Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2020), Vol. 12, N.º 1, pp. 97-117, ISSN 1989-4570.

⁵⁰ Véase STEDH de 11 de octubre de 2016, recurso n.º 23298/12, asunto *Iglesias Casarrubios y Cantalapiedra Iglesias c. España*.

⁵¹ STEDH de 8 de julio de 2003, recurso n.º 30943/96, asunto *Sahin c. Alemania*.

⁵² STJUE de 22 de diciembre de 2010, C-491/10 PPU, asunto *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*.

⁵³ Para más información véase RODRÍGUEZ PINEAU, E., (2017), «La refundición del Reglamento Bruselas II Bis: de nuevo sobre la función del Derecho Internacional Privado europeo», *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios, Vol. 69/1, enero-junio 2017, Madrid, pp. 139-165.

Como se puede observar, es un derecho recogido y desarrollado tanto en el nivel internacional como en el europeo y el nacional. Sin embargo, son numerosas las dificultades que se observan a la hora de ponerlo en práctica.

En primer lugar, surge el problema de la evaluación de la madurez del menor a través de un proceso que, si bien ha intentado concretarse en la legislación española⁵⁴, se mantiene difuso e incluso discrecional en muchos ordenamientos jurídicos. De hecho, el Comité de los Derechos del Niño denuncia que algunas legislaciones parecen «partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones»⁵⁵.

En segundo lugar, surge la dificultad de garantizar que las opiniones del menor son tenidas en cuenta, ya que, como destaca dicho Comité, en algunos Estados la audiencia del menor es meramente simbólica⁵⁶.

En tercer lugar aparecen problemas procesales relativos a la forma en la que el menor ha de ser escuchado, dado que se tendrá que crear un contexto comunicativo adaptado al niño⁵⁷. En el caso de la Unión Europea tiene relevancia el asunto Aguirre Zarraga c. Simone Pelz, que concretó que *el derecho del menor a ser oído no requiere que se lleve a cabo necesariamente una audiencia ante el juez del Estado miembro de origen, sino que exige poner a disposición de ese menor los procedimientos y condiciones legales que le permitan expresar libremente su opinión y que ésta sea considerada por el juez*⁵⁸. De igual forma, surgen problemas de manipulación por parte de terceros o incluso de interpretación del significado de sus palabras por intermediarios, como intérpretes o representantes⁵⁹. Por ello, el artículo 3.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que los menores de edad tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas *para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela*.

Todas estas cuestiones afectan no solo a los procedimientos en sí, sino también a la aplicación de la normativa del Derecho Internacional Privado, puesto que impactan directamente en el interés superior del menor y, con ello, al orden público español. Asimismo, repercuten directamente en las actividades de las

⁵⁴ Artículo 9.2 Ley Orgánica 1/1996: *La madurez habrá de valorarse por personal especializado, teniendo en cuenta tanto el desarrollo evolutivo del menor como su capacidad para comprender y evaluar el asunto concreto a tratar en cada caso. Se considera, en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando tenga doce años cumplidos.*

⁵⁵ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, (2009), «Observación General n.º 12: El derecho del niño a ser escuchado», 51º período de sesiones, Ginebra, párrafo 20.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 132.

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 49.

⁵⁸ Asunto Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz., párrafo 65.

⁵⁹ WENKE, D., HEIBERT, T. (2015), *Transnational Child Protection: Practical guide for caseworkers and case officers*, Estocolmo, Council of Baltic Sea States Secretariat, ISBN: 978-91-980572-6-3.

Oficinas Consulares, dado que estas tendrán que garantizar el derecho del menor a ser oído en sus procedimientos de toma de decisiones.

De todo lo expuesto en esta sección se puede concluir que esta gran complejidad conceptual es una dificultad que afecta a la propia raíz del sistema de DIPr, dado que influye en su creación, redacción, interpretación y aplicación.

II

EL MARCO NORMATIVO Y SUS TRANSFORMACIONES RECIENTES

El extenso entramado normativo existente en materia de responsabilidad parental y protección de menores dificulta también la aplicación⁶⁰, más aún cuando se observa una evolución de fuentes principalmente estatales a fuentes internacionales o comunitarias⁶¹. En un esfuerzo de sistematización, cabe comenzar diferenciando entre aquellas normas de Derecho Internacional Público, enfocadas sobre todo en la consolidación de los derechos fundamentales del menor y aquellas de Derecho Internacional Privado, relativas a cuestiones propias del mismo, como la competencia judicial internacional, la ley aplicable y el reconocimiento y ejecución de resoluciones, para estudiar posteriormente las recientes transformaciones introducidas en el sistema.

Las normas de Derecho Internacional Público⁶²

En lo relativo a la normativa de Derecho Internacional Público y más allá de los textos aplicables a todo individuo, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, encontramos aquellos que se centran en la idiosincrasia del menor de edad, desde que en 1924 la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño pusiera el foco por primera vez en este sector de la población. El 20 de noviembre de 1959, se aprueba un nuevo documento de carácter general, la Declaración de los Derechos del Niño, que culminaría treinta años más tarde en la carta magna en la materia, la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esta recoge un elenco de derechos reconocidos a todos los menores *sujetos a la jurisdicción de los Estados partes*, tal y como reza su artículo 2. Estos dere-

⁶⁰ ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P., *Op. cit.*

⁶¹ MOURA RAMOS, R.; RODRÍGUEZ BENOT, A. *Op. cit.*

⁶² HELLMER, M., *Op. cit.*

chos están basados en las denominadas «tres P»: protección del menor, provisión de todo aquello necesario para desarrollarse en dignidad y participación en las decisiones que le afectan⁶³.

Asimismo, el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge el derecho del niño a recibir protección, a ser inscrito a un nombre y a una nacionalidad. Además, se observa un desarrollo de normativa sectorial, por ejemplo, los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo por limitar las actividades laborales de los menores, como el Convenio sobre la Edad Mínima de Trabajo de 1973.

Por otra parte, en el ámbito europeo, destacan los esfuerzos del Consejo de Europa. La Carta Social Europea recoge derechos específicos de los menores en sus artículos 7 (derecho de los niños y adolescentes a protección), 16 (derechos de la familia) y 17 (derecho de los niños y adolescentes a protección social, jurídica y económica). Asimismo, se pueden mencionar con carácter específico y ratificados por España el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996 y el Convenio relativo a la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.

Por último, en el ámbito de la Unión Europea, la Carta Europea de Derechos Fundamentales, con carácter vinculante, se refiere a los menores en varios artículos, siendo el 24 aquel que recoge específicamente los derechos de los niños.

Esta información es relevante dado que el artículo 39.4 de la Constitución Española dispone que *los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*. Asimismo, el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1996, norma central del ordenamiento jurídico español en la materia, recoge que *las disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente ley y a la mencionada normativa internacional*. De esta manera, a la hora de aplicar los textos de Derecho Internacional Privado, se han de tener presentes los derechos desarrollados por las convenciones previamente enumeradas.

Las normas de Derecho Internacional Privado

Existe también un gran número de normas de DIPr en la materia. Las próximas páginas se centrarán, en gran medida y por ser los textos más relevantes

⁶³ *Ibid.*

en el ordenamiento jurídico español, el Convenio de la Haya de 1996⁶⁴ y los Reglamentos Bruselas II Bis⁶⁵ y Bruselas II Ter⁶⁶. En defecto de aplicación de estos convenios, como se verá, se aplican las normas internas, concretamente el artículo 22 quáter de Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante Ley Orgánica del Poder Judicial) en materia de competencia judicial internacional; los artículos 9.4 y 9.6 del Código Civil en materia de ley aplicable y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil en lo que respecta al reconocimiento y ejecución de resoluciones.

Sin embargo, se ha de ser consciente de la existencia de una pléyade de instrumentos internacionales, ya sean de carácter general o más específico, que son de aplicación en España y que se han recogido en el Anexo II para su consulta.

Las transformaciones recientes

El ordenamiento jurídico español en materia de responsabilidad parental y protección de menores ha experimentado tres transformaciones profundas que se desarrollan a continuación: (1) la aprobación del Reglamento 2019/1111 Bruselas II Ter; (2) la aprobación de Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante Ley Orgánica 8/2015) y de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante Ley 26/2015); (3) la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante Ley Orgánica 8/2021).

Si el Reglamento Bruselas II Bis trataba de garantizar la igualdad de todos los hijos no prevista en su predecesor⁶⁷, el Reglamento Bruselas II Ter también trata de hacer frente a las carencias de Bruselas II Bis. Ya en 2006 la Comisión propuso la revisión de esta norma, aunque sin éxito. Tras un nuevo impulso en el año 2016, se consigue iniciar de nuevo la reforma.

Entre dichas carencias destacan las dificultades que suponían la interpretación de algunos conceptos de Bruselas II Bis y las difíciles relaciones de esta

⁶⁴ Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, ratificado por España el 6 de septiembre de 2010.

⁶⁵ Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000.

⁶⁶ Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores.

⁶⁷ El predecesor fue el Reglamento n.º 1347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes.

norma con el Convenio de la Haya de 1996⁶⁸. Por ello, se introducen reformas que afectan sobre todo a las disposiciones en materia de responsabilidad parental y entre las que destacan:

- Se sustituye el término «órgano jurisdiccional competente» por «autoridad competente», haciendo hincapié en la relevancia de la aplicación del mismo por órganos diferentes a los Tribunales, como notarios o funcionarios consulares.
- Si en el Reglamento Bruselas II Bis el derecho del niño a ser escuchado se recogía en los considerandos y, en el articulado, exclusivamente en lo relativo a las situaciones de sustracción de menores, en el nuevo Reglamento se incluye de manera transversal en el artículo 21. Además, que el niño no haya sido escuchado supone un nuevo motivo de denegación del reconocimiento (art. 39).
- El artículo 25 establece la obligación de que los órganos jurisdiccionales fomenten el arreglo de los litigios en casos de sustracción a través de formas alternativas, haciendo alusión explícitamente a la mediación. Esto, sin embargo, parece obviar los defectos de estos mecanismos, como las probabilidades de que se alarguen en el tiempo y de que resulten excesivamente costosos⁶⁹.
- En un esfuerzo de claridad, se incluye un nuevo capítulo centrado en la sustracción internacional de menores (capítulo III). Asimismo, se incluye un artículo específico, el 96, para regular exclusivamente las relaciones del Reglamento con el Convenio de La Haya de 1980.
- Se pone fin al debate existente sobre las medidas provisionales y cautelares, que unos consideraban una regulación directa de la competencia judicial internacional y otros una remisión al derecho de los Estados Miembros⁷⁰, incluyéndolas entre las normas de competencia judicial internacional.
- En materia de competencia judicial internacional, el artículo 10 incluye la posibilidad de elección del órgano jurisdiccional de forma más unificada, general y amplia que lo hacía el Reglamento Bruselas II Bis en el artículo 12⁷¹.
- El nuevo Reglamento dispone que tanto el reconocimiento como la ejecución serán automáticas (arts. 30 y 34), a diferencia de Bruselas II Bis,

⁶⁸ CAMPUZANO DÍAZ, B., *Op. cit.*

⁶⁹ BORRÁS RODRÍGUEZ, A., (2019), «Bruselas II, Bruselas II bis, Bruselas II ter...», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38:, pp. 1-5.

⁷⁰ GUZMÁN ZAPATER, M.; ESPLUGES MOTA, C. (dir.); HERRANA BALLESTEROS, M.; VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (coord.), *Op. cit.*

⁷¹ CAMPUZANO DÍAZ, B., *Op. cit.*

que requería la declaración de ejecutoriedad en su art. 28, a excepción de las resoluciones relativas al derecho de visita y de restitución del menor. Además, para facilitar el procedimiento, se desarrollan las disposiciones sobre requisitos documentales, certificados, motivos y procedimientos de denegación en cada caso.

- El Capítulo V del nuevo Reglamento recoge funciones generales y específicas de las autoridades centrales. Esto se realiza a raíz de las carencias de la anterior regulación y de la voluntad expresa del TJUE de que se creasen mecanismos que facilitasen las comunicaciones⁷². Asimismo, se obliga a la traducción de los documentos incluidos en las solicitudes de dichas autoridades (art. 80.3) y se establece un plazo de tres meses para prestar la ayuda requerida (art. 80.4).
- Se introduce en el artículo 82 un procedimiento común relativo al acogimiento de un menor en otro Estado miembro, en sustitución del anterior artículo 56 de Bruselas II Bis, que dio lugar a confusión, por ejemplo en el Asunto HSE⁷³.
- Por último, el artículo 97 de nuevo Reglamento se centra específicamente en aclarar la relación entre dicho documento y el Convenio de la Haya de 1996.

A pesar de que las mencionadas reformas han pretendido facilitar la aplicación de los instrumentos comunitarios en la materia, la realidad es que se trata de una norma mucho más extensa y detallada que la anterior, que tendrá que estudiarse ampliamente antes de poder ser aplicada correctamente y que introduce novedades a una normativa que tras casi veinte años de vigencia aún presentaba problemas de aplicación.

En palabras de Alegría Borrás⁷⁴ «no es fácil ver las modificaciones y su significado respecto a los textos anteriores. Nos hallamos ante un texto lleno de buenas intenciones, pero difícil de aplicar y que, juntamente con los demás textos en materia de Derecho de familia, proporciona un panorama complejo, fraccionado e incompleto, que nos deja aún muy lejos del *desiderátum* de un Reglamento único para todo el Derecho de familia o, al menos, de textos completos y claros para cada una de las materias».

Por otra parte, algunas de las reformas introducidas por la Ley Orgánica 8/2015 y por la Ley 26/2015 que son de particular interés para el tema de este trabajo por afectar a situaciones internacionales no parecen introducir grandes dificultades. Así, se modifica el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996 para incluir

⁷² RODRÍGUEZ PINEAU, E., *Op. cit.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ BORRÁS RODRÍGUEZ, A., *Op. cit.*, p. 5.

una definición más sistematizada del concepto de interés superior del niño y se establecen los criterios para su determinación, si bien siempre dejando margen de apreciación al operador jurídico. Igualmente, se desarrolla el derecho del niño a ser escuchado (arts. 9 y 10 de dicha Ley) y se introducen una serie de «deberes de los menores».

Sin embargo, parece que otras modificaciones podrían en efecto ser fuente de mayor complejidad a la hora de aplicar la normativa. En primer lugar, se puede percibir en las dos leyes de 2015 el interés del legislador por dejar patente la importancia de la normativa internacional. En concreto, además de la enumeración de convenios en la exposición de motivos, se reforman los apartados 4, 6 y 7 del artículo 9 del Código Civil en materia de ley aplicable y se introducen referencias específicas al Convenio de la Haya de 1996 y al al Protocolo de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias. Se pueden identificar dos problemáticas a este respecto. Por un lado, que se vacía de contenido la normativa interna para introducir, por referencia, la normativa internacional, a pesar de que los convenios no se aplican con exactitud a las mismas situaciones jurídicas que las normas internas, lo que resulta en la aplicación de lo dispuesto en los Convenios a situaciones no recogidas en los mismos. Por ejemplo, los casos de protección de mayores de 18 años pero que sean considerados menores por su ley personal, que quedan fuera del ámbito de aplicación de los convenios, pero se aplican por ser la norma a la que hace referencia el Código Civil en todos los casos⁷⁵. Por el otro, la falta de coherencia con respecto a otras disposiciones del mismo artículo del Código Civil, como la relativa a sucesiones mortis causa recogida en el artículo 9.8, que mantiene las referencias a la normativa interna a pesar de existir reglamentos comunitarios en la materia que no son, sin embargo, mencionados⁷⁶.

En segundo lugar, y de forma novedosa, se introduce en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996 una definición de desamparo y se regula la reacción de las instituciones en dichas situaciones. Entre ellas se recoge por primera vez la desprotección de los menores españoles que se encuentran en el extranjero, identificando las competencias de las entidades públicas a este respecto, en particular, las Comunidades Autónomas. A la hora de materializar la asistencia de dichas entidades públicas a menores que se encuentran en el extranjero se podrían dar numerosos problemas que retrasen su capacidad reactiva y limiten las posibilidades de protección del menor, entre los que se incluyen el hecho de que no se concreta la manera en que se pondrá en conocimiento de la Comunidad Autóno-

⁷⁵ DURÁN AYAGO, A. *Op. cit.*

⁷⁶ *Ibid.*

ma la situación de desprotección o la dificultad de determinar qué Comunidad Autónoma es competente⁷⁷.

Por último, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia es particularmente interesante para aquellos encargados de ejercer funciones consulares. Por un lado, recoge en su ámbito de aplicación (art.2) a los menores de nacionalidad española en el exterior; por el otro, su artículo 51 menciona explícitamente a las Embajadas y a las Oficinas Consulares de España en el exterior y a la Dirección General de Asuntos Consulares y Españoles en el Exterior. Si bien se trata de una innovación positiva, puesto que se reconoce implícitamente en una norma nacional la especialidad de los casos de aquellos menores españoles que no se encuentran en territorio español, la falta de concreción de lo dispuesto en la misma no facilita el ejercicio real de las funciones de protección. De hecho, se remite a una disposición incluso más general, como es el artículo 5h de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares⁷⁸.

En definitiva, el complejo entramado normativo compuesto por un gran número de textos internacionales, europeos y nacionales suponen un obstáculo para la rápida, efectiva y correcta aplicación de los mismos. Esto puede repercutir en el bienestar de los menores en cuestión, en particular a causa de posibles retrasos o del recurso a tribunales de apelación. Las últimas reformas, lejos de aportar claridad al respecto y a pesar de la aparente voluntad de sistematización y clarificación del legislador, no parecen haber conseguido arrojar luz sobre esta materia.

⁷⁷ Artículo 18.5. *En los supuestos en los que se detecte una situación de posible desprotección de un menor de nacionalidad española que se encuentre fuera del territorio nacional, para su protección en España será competente la Entidad Pública correspondiente a la Comunidad Autónoma en la que residen los progenitores o tutores del menor. En su defecto, será competente la Entidad Pública correspondiente a la Comunidad Autónoma con la cual el menor o sus familiares tuvieren mayores vínculos. Cuando, conforme a tales criterios, no pudiere determinarse la competencia, será competente la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma en la que el menor o sus familiares hubieran tenido su última residencia habitual. En todo caso, cuando el menor que se encuentra fuera de España hubiera sido objeto de una medida de protección previamente a su desplazamiento, será competente la Entidad Pública que ostente su guarda o tutela. Los posibles conflictos de competencia que pudieran originarse habrán de resolverse conforme a los principios de celeridad y de interés superior del menor, evitando dilaciones en la toma de decisiones que pudieran generar perjuicios al mismo. La Administración General del Estado se encargará del traslado del menor a España. La Comunidad Autónoma que corresponda asumirá la competencia desde el momento en que el menor se encuentre en España.*

⁷⁸ *Las funciones consulares también consistirán en h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;*

III

LA COMPLEJIDAD DEL ENTRAMADO NORMATIVO

Más allá de las dificultades derivadas del marco conceptual y normativo, en el momento de aplicación del Derecho Internacional Privado en la materia que nos ocupa aparece también la complejidad derivada de la pluralidad de disposiciones con las que cuenta cada norma y la difícil relación entre ellas. Esto conlleva que los textos hayan de ser estudiados en profundidad previamente a su aplicación, más aún a la hora de hacer frente a casos complejos por parte de servidores públicos ajenos a la función jurisdiccional, como los funcionarios consulares, lo que ralentiza los procedimientos y puede repercutir negativamente en el interés superior del menor.

Con ánimo de facilitar dicha aplicación, las próximas páginas tratarán de sistematizar las disposiciones recogidas en el Convenio de la Haya de 1996, los Reglamentos Bruselas II Bis y Ter y la normativa interna, por ser todas ellas las de más frecuente intervención. Para ello, se ha dividido esta sección en cuatro subsecciones que se refieren al ámbito de aplicación, la competencia judicial internacional en los instrumentos internacionales, la competencia judicial internacional en la normativa interna y la ley aplicable.

Ámbito y orden de aplicación de los instrumentos normativos⁷⁹

A la hora de determinar qué documento resulta aplicable en un caso concreto es necesario comenzar por la identificación del mismo como una situación de protección de menores, para lo que se ha de reconocer al implicado como menor (aplicación *ratione personae*). Como se ha desarrollado previamente, el concepto de menor es problemático: el Convenio de la Haya de 1996 (art.2) y el Reglamento Bruselas II Ter (considerando 17 y art.2) disponen que únicamente

⁷⁹ Véase jurisprudencia en la materia en CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 431.

se aplicarán a menores de 18 años, aunque la persona haya adquirido capacidad plena según su ley personal; por tanto, también se aplican a los menores emancipados⁸⁰.

Por el contrario, el Reglamento Bruselas II Bis, que no recoge una definición de menor, y la normativa española (art. 9.1 del Código Civil) remiten a la ley personal. Por lo tanto, será esta la que determine si se trata o no de un menor de edad, aunque se superen los 18 años. En el caso de los mayores de 18 años que son menores según su ley personal se aplicará la normativa interna, esto es, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de competencia judicial internacional y el Convenio de la Haya de 1996 para la determinación de la ley aplicable, pues este ha sido incorporado a la normativa interna por referencia en el artículo 9.4 y 9.6 del Código Civil.

Además, para la aplicación interna de otras normas españolas que no son propias del Derecho Internacional Privado se habrá de estar a su ámbito de aplicación. Por ejemplo, la Ley 1/1996 dispone en su artículo 1 que solo se aplicará a menores de 18 que se encuentren en territorio español.

En segundo lugar, se ha de valorar si los convenios son aplicables *ratione loci*:

- Si se trata de un menor con residencia habitual en un Estado Miembro de la Unión Europea excepto Dinamarca, se aplican los Reglamentos comunitarios, mientras que el Convenio de la Haya de 1996 y la normativa interna resultaría inaplicable. Sin embargo, el artículo 97 del Reglamento Bruselas II Ter dispone que *si las partes han convenido en la competencia de un órgano jurisdiccional de un Estado parte del Convenio de La Haya de 1996 en el que no se aplique el presente Reglamento, se aplicará el artículo 10 de dicho Convenio*.
- Si se trata de un menor cuya residencia habitual no se encuentra en un Estado Miembro de la Unión Europea, pero sí en un Estado parte del Convenio de la Haya de 1996, este será de aplicación. También lo será en los casos recogidos en el artículo 97.2 párrafos b y c del Reglamento Bruselas II Ter⁸¹.
- Si se trata de un menor cuya residencia habitual no se encuentra ni en la Unión Europea ni en un Estado parte del Convenio de la Haya, la cues-

⁸⁰ LAGARDE, P., *Op.cit.* p.15.

⁸¹ b) *con respecto a la transferencia de competencia entre un órgano jurisdiccional de un Estado miembro y un órgano jurisdiccional de un Estado parte del Convenio de La Haya de 1996 en el que no se aplique el presente Reglamento, se aplicarán los artículos 8 y 9 de dicho Convenio;*

c) *cuando un procedimiento de responsabilidad parental se halle pendiente ante un órgano jurisdiccional de un Estado parte del Convenio de La Haya de 1996 en el que no se aplique el presente Reglamento en el momento en que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro esté conociendo de un litigio relativo al mismo menor y con el mismo objeto, se aplicará el artículo 13 de dicho Convenio.*

ción es compleja e incluso caótica⁸². Los Reglamentos europeos no son de aplicación en este caso; sin embargo, el carácter flotante del elemento territorial del Convenio de la Haya⁸³, tal y como dispone el Informe explicativo Lagarde, párrafo 17⁸⁴, supone que la aplicación del Convenio no queda vinculada a la residencia habitual del menor, sino que dependiendo de la disposición de que se trate, se aplicará o no dicha norma⁸⁵. En todo caso, estos casos se diferencian de aquellos en los que el menor reside habitualmente en un Estado contratante ya que, si existe residencia habitual, el sistema que se crea es cerrado, completo y se aplica uniformemente en los Estados contratantes⁸⁶.

- Por último, si se trata de un *nasciturus*, se aplican las normas de Derecho Internacional Privado de producción interna⁸⁷.

Además de todo ello, si resultan de aplicación los Reglamentos europeos pero estos no otorgan competencia a las autoridades de ningún Estado parte de los mismos, estas podrán declararse competentes si así lo dispone la normativa interna, en España, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El caso del Convenio es más complejo y será desarrollado más adelante⁸⁸.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la aplicación *ratione temporis*, se ha de tener en cuenta que los convenios internacionales únicamente son aplicables con carácter irretroactivo, por lo que el Reglamento Bruselas II Bis se aplica a situaciones que han tenido lugar después del 1 de marzo de 2005 y hasta el 1 de agosto de 2022, momento en el que entra en vigor el Reglamento Bruselas II Ter. Asimismo, en España, el Convenio de la Haya se aplica a las medidas adoptadas después del 1 de enero de 2011.

⁸² CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 432.

⁸³ GRAU SOBRINO, F.F. (2011), «Notas sobre la colisión de fuentes de Derecho Internacional Privado español sobre responsabilidad parental y protección del niño», Cuadernos de Derecho transnacional, vol.3, n.º1, pp. 282-289.

⁸⁴ LAGARDE, P., *Op.cit.*, p.16.

⁸⁵ GRAU SOBRINO, F.F. (2011), *Op. cit.*, p.286: «Así, en relación con la determinación de la competencia de las autoridades, aun cuando el criterio general es que el menor tenga su residencia habitual en un Estado contratante (arts. 5, 7, 10), en ocasiones es suficiente con que se encuentre en un Estado parte en el Convenio (arts. 6, 11, 12) o simplemente que posea bienes en uno de los Estados contratantes (arts. 11, 12) también pueden ser competentes las autoridades de un Estado miembro que se hallan mejor situadas para apreciar el interés superior del niño (Estado de la nacionalidad del niño, en el que se sitúen bienes del niño, en el que se conozca una demanda de nulidad, separación o divorcio de los padres del niño, o con el que el niño mantenga algún vínculo estrecho) (arts. 8 y 9)». En el ámbito de la ley aplicable, es indiferente que el menor tenga su residencia en un Estado parte, pues las normas de conflicto del capítulo III se aplican con carácter universal (art. 20). Finalmente, las normas sobre reconocimiento y declaración de ejecutividad se aplican con independencia de todo elemento territorial relativo al menor, puesto que lo determinante es que las medidas hayan sido adoptadas por las autoridades de un Estado contratante (art. 23.1).»

⁸⁶ CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, *Op. cit.*

⁸⁷ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 454.

⁸⁸ Véase la subvención «Competencia judicial internacional: normativa interna».

Por último, con respecto a la aplicación *ratione materiae* o por razón de la materia, hay que estar a las disposiciones tanto positivas como negativas de la normativa internacional y comunitaria. Así, tanto el artículo 3 del Convenio de La Haya⁸⁹ como el artículo 1.2 y 1.3⁹⁰ del Reglamento Bruselas II Ter se refiere a las medidas que se consideran dentro del ámbito de aplicación de la norma, sin tratarse de una enumeración exhaustiva⁹¹. Esto ha supuesto el recurso a los tribunales para constatar si ciertas materias estaban o no incluidas en el ámbito de aplicación⁹².

Por ello, durante la reforma del Reglamento Bruselas II se ha pretendido solventar algunas cuestiones al respecto, entre ellas:

- El Reglamento se aplica a materias civiles, siendo este un término autónomo que no coincide necesariamente con el establecido por los ordenamientos internos de los Estados Miembros. Así lo dispuso el TJUE en los asuntos A y C⁹³ y así lo recoge el Considerando 5 del Reglamento.
- Según el Considerando 10, *en lo que respecta a los bienes del menor, el presente Reglamento debe aplicarse únicamente a las medidas de protección del menor, es decir a la designación y las funciones de la persona u organismo encargado de administrar los bienes del menor, de representarlo y de prestarle asistencia, y a las medidas relativas a la administración, conservación o disposición de los bienes del menor.*

⁸⁹ Las medidas previstas en el artículo primero pueden referirse en particular a: la atribución, ejercicio y privación total o parcial de la responsabilidad parental, así como su delegación; el derecho de guarda, incluyendo el derecho relativo al cuidado de la persona del niño y, en particular, el de decidir sobre su lugar de residencia, así como el derecho de visita, incluyendo el derecho de trasladar al niño durante un período limitado de tiempo a un lugar distinto del de su residencia habitual; la tutela, la curatela y otras instituciones análogas; la designación y las funciones de toda persona u organismo encargado de ocuparse de la persona o de los bienes del niño, de representarlo o de asistirlo; la colocación del niño en una familia de acogida o en un establecimiento, o su protección legal mediante kafala o mediante una institución análoga; la supervisión por las autoridades públicas del cuidado dispensado al niño por toda persona que lo tenga a su cargo; la administración, conservación o disposición de los bienes del niño.

⁹⁰ El presente Reglamento se aplica a las materias civiles relativas: al divorcio, la separación legal y la nulidad matrimonial; a la atribución, el ejercicio, la delegación, la restricción o la finalización de la responsabilidad parental. 2. Las materias contempladas en el apartado 1, letra b), podrán, en particular, incluir: el derecho de custodia y el derecho de visita; la tutela, la curatela y otras instituciones análogas; la designación y las funciones de toda persona u organismo encargado de ocuparse de la persona o de los bienes de un menor; de representarlo o de prestarle asistencia; el acogimiento de un menor en un establecimiento o un hogar de acogida; las medidas de protección del menor ligadas a la administración, conservación o disposición de los bienes de un menor. 3. Los capítulos III y IV del presente Reglamento se aplican en casos de traslado o retención ilícitos de un menor que afecten a más de un Estado miembro, completando el Convenio de La Haya de 1980. El capítulo IV del presente Reglamento se aplica a resoluciones que ordenen la restitución de un menor a otro Estado miembro de conformidad con el Convenio de La Haya de 1980 que deban ser ejecutadas en un Estado miembro distinto del Estado miembro donde se dictó la resolución.

⁹¹ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*, p. 19.

⁹² ORTIZ HERRERA, S., *Op. cit.*

⁹³ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*, p. 19.

- Salvo exclusión expresa, quedan también recogidas en el ámbito del Reglamento, según el Considerando 11, las medidas que suponen el acogimiento de un menor en un hogar de acogida, incluyendo en centros públicos y los acogimientos educativos. En concreto, se excluyen las situaciones en las que dicha acogida sea consecuencia de un acto cometido por el menor que, de haber sido cometido por un adulto, podría ser constitutivo de delito. Sin embargo, se incluyen en el ámbito de aplicación del Reglamento las medidas privativas de libertad adoptadas a consecuencia de infracciones penales cometidas por los menores si estas se han tomado para proteger al menor y no como sanción⁹⁴.
- La jurisprudencia también ha solventado problemas de determinación del ámbito material de aplicación considerando aplicable el Reglamento en los siguientes casos⁹⁵:
 - En materia de sucesiones, la aprobación del acuerdo de reparto sucesorio concluido por el tutor de menores por cuenta de estos y el cónyuge superviviente (Sentencia Matoušková, 2015⁹⁶), así como asuntos relativos a una herencia repudiada por los progenitores en nombre de este (STJUE Alessandro Saponaro, 2018⁹⁷).
 - Situaciones en las que se pida al juez que supla la falta de consentimiento de unos progenitores para viajar al extranjero y para la expedición de pasaportes (STJUE Vasilka Ivanova Gogova y Ilia Dimitrov Iliev, 2015⁹⁸).
 - Asuntos relativos al derecho de visita y las relaciones de los abuelos con respecto a sus nietos, no estando limitado el ámbito de aplicación a las de aquellos que ostentan la responsabilidad parental (STJUE Valcheva, 2018⁹⁹).
 - Situaciones relativas a la asunción de la guarda de un menor para entregarlo en acogimiento (STJUE Asunto C, 2007¹⁰⁰).

⁹⁴ STJUE de 26 de abril de 2012, C-92/12, caso Health Service Executive SC, AC.

⁹⁵ BERNARDO SAN JOSÉ, A. *Op. cit.*

⁹⁶ STJUE de 6 de octubre de 2015, C-404/14, asunto Matoušková

⁹⁷ STJUE de 19 de abril de 2018, C-565/16, asunto Alessandro Saporano.

⁹⁸ STJUE de 21 de octubre de 2015, C-215/15, asunto Vasilka Ivanova Gogova y Ilia Dimitrov Iliev.

⁹⁹ STJUE de 31 de mayo de 2018, C-335/17, asunto Valcheva.

¹⁰⁰ Asunto C., *Op. cit.*

Desde el punto de vista negativo, encontramos el artículo 4 del Convenio de la Haya¹⁰¹ y 1.4 de Bruselas II Ter¹⁰², en el que se disponen los ámbitos que quedan excluidos del ámbito de aplicación de las normas. A estas cuestiones serán aplicables bien las normas internas, bien las normas internacionales específicas por razón de la materia. De entre las materias expresamente excluidas, existe normativa internacional en el caso de los alimentos¹⁰³, las sucesiones¹⁰⁴, la adopción internacional¹⁰⁵ y el nombre y apellidos del menor¹⁰⁶.

Competencia judicial internacional: normativa internacional y europea

El sistema de disposiciones más complejo a la hora de aplicar la normativa de Derecho Internacional Privado en materia de responsabilidad parental y de menores es el relativo a la competencia judicial internacional. El siguiente esquema pretende servir de guía en relación a la determinación de la competencia judicial internacional así como a las dificultades que se han observado a la hora de aplicar tanto el Convenio de la Haya de 1996 (véase Anexo III para un esquema de sistematización de las disposiciones del mismo) y el Reglamento Bruselas II Ter¹⁰⁷.

Al tratarse de convenios independientes, la jurisprudencia del TJUE no se aplica a la hora de interpretar el Convenio y el Informe sobre el Convenio no se aplica a la hora de interpretar los Reglamentos comunitarios. Sin embargo, las interpretaciones realizadas en el marco de un instrumento jurídico pueden ayudar a comprender el sentido y la lógica existente detrás del otro, facilitando así la identificación y superación de dificultades, al ser similares muchas de las disposiciones (véase Anexo IV), por lo que se desarrollarán de manera conjunta.

¹⁰¹ El establecimiento y la impugnación de la filiación; la decisión sobre la adopción y las medidas que la preparan, así como la anulación y la revocación de la adopción; el nombre y apellidos del niño; d) la emancipación; las obligaciones alimenticias; los trusts y las sucesiones; la seguridad social; las medidas públicas de carácter general en materia de educación y salud; las medidas adoptadas como consecuencia de infracciones penales cometidas por los niños; las decisiones sobre el derecho de asilo y en materia de inmigración.

¹⁰² La determinación y la impugnación de la filiación; las resoluciones sobre adopción y medidas que la preparan, ni la anulación y revocación de la adopción; el nombre y apellidos del menor; la emancipación; las obligaciones de alimentos; los fideicomisos y las sucesiones; las medidas adoptadas a consecuencia de infracciones del Derecho penal cometidas por los menores.

¹⁰³ Convenio de 23 de noviembre de 2007 sobre Cobro Internacional de Alimentos para los Niños y otros Miembros de la Familia o Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008.

¹⁰⁴ Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012.

¹⁰⁵ Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

¹⁰⁶ Convenio número 19, de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), relativo a la Ley aplicable a los nombres y los apellidos.

¹⁰⁷ Se ha preferido desarrollar esta sección a partir del nuevo Reglamento puesto que este será el aplicable a partir de agosto de 2022 y que ya existe amplio desarrollo de la normativa recogida en Bruselas II Bis.

Se comienza valorando si existe competencia judicial internacional sobre la base de que el menor tiene su residencia habitual en el Estado del foro en el momento en que se acuda al órgano jurisdiccional, por ser este el criterio de competencia general (art. 5 Convenio de la Haya, art. 7 Bruselas II Ter). La competencia judicial internacional habrá de determinarse en el momento de interposición de la demanda ante el órgano potencialmente competente¹⁰⁸. A este respecto es irrelevante la nacionalidad del menor, el lugar donde se encuentre el mismo y el lugar donde reside *de facto* si este no es el de su residencia habitual¹⁰⁹. A pesar de tratarse de una norma aparentemente simple, dejando de lado la imprecisión propia del término «residencia habitual», esta ha dado lugar a otras dificultades:

En primer lugar, se presenta el problema del traslado de la residencia habitual a otro Estado durante el procedimiento¹¹⁰. En este caso, el Convenio y el Reglamento otorgan soluciones diferentes. Si es de aplicación el Reglamento y el traslado se produce a otro Estado Miembro se aplica el principio de *perpetuatio fori*, es decir, no se traslada la competencia al Estado Miembro de la nueva residencia habitual. Existen normas flexibilizadoras de este precepto, analizadas más adelante¹¹¹, que permitirían trasladar la competencia a las autoridades de la nueva residencia habitual si se cumplieren ciertas condiciones, pero esto no se produce de manera automática y general.

Por su parte, el Convenio de la Haya de 1996 (art.5) dispone que, en caso de traslado durante el procedimiento, las autoridades del Estado de la residencia anterior pierden la competencia en favor de las autoridades de la nueva residencia habitual. Si el Estado de la nueva residencia habitual no es parte del Convenio, las autoridades del Estado de la residencia anterior podrán declararse competentes según lo dispuesto en su normativa interna, pero no sobre la base del Convenio, por lo que otros Estados parte no están obligados a reconocer las medidas que se adopten¹¹².

Así, se dan situaciones en las que el Estado Miembro competente de acuerdo con el Reglamento Bruselas II Ter mantiene su competencia, como dispone el art.7, al tiempo que otros Estados también se vuelven competentes de acuerdo con el artículo 5 del Convenio o con sus propios ordenamientos jurídicos inter-

¹⁰⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*

¹⁰⁹ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 441

¹¹⁰ CAMPUZANO DÍAZ, B., *Op. cit.*

¹¹¹ Artículo 8 sobre mantenimiento de la competencia en relación con los derechos de visita, artículo 9 sobre competencia en caso de traslado o retención ilícitos de un menor, artículo 11 sobre competencia basada en la presencia del menor, artículo 12 sobre remisión de competencia a un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro.

¹¹² CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO., *Op. cit.*, p. 42.

nos. Además, las normas flexibilizadoras del Reglamento¹¹³ únicamente operan cuando el Estado de nueva residencia habitual es también un Estado Miembro, por lo que no aportan una solución.

En segundo lugar, aparece el problema del traslado de la residencia habitual después de haber finalizado el procedimiento. En estos casos, la normativa y la jurisprudencia es más clara, puesto que «los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de la residencia anterior no tendrán ya competencia para una nueva demanda de modificación o revisión de las medidas adoptadas cuando el menor residía en dicho Estado» (STJUE *W, V vs. X*, 2018¹¹⁴)¹¹⁵.

A pesar de ello, tal y como dispone el artículo 14 del Convenio, *las medidas adoptadas en aplicación de los artículos 5 a 10 continúan en vigor en sus propios términos, incluso cuando un cambio de las circunstancias ha hecho desaparecer la base sobre la que se fundaba la competencia, en tanto que las autoridades competentes en virtud del Convenio no las hayan modificado, reemplazado o dejado sin efecto*. Tal y como indica el Manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio, este cambio de circunstancias incluye un cambio en la residencia habitual.

En tercer lugar, el Reglamento contiene dos disposiciones aplicables en casos específicos (véase Anexo V): en el artículo 8.d relativo a los derechos de visita, en los que el tribunal podrá conservar su competencia durante tres meses si se cumplen las condiciones recogidas en el mismo, y en el artículo 9, relativo a situaciones de traslado o retención ilícita de menores. Esta última aparece también en el artículo 7 del Convenio de la Haya de 1996. Más allá de las particularidades de cada uno, se puede apreciar que estas son también fuente de complejidad, dado que los propios términos «derechos de visita» y «retención ilícita» crean problemas de interpretación que dificultan determinar si se está o no ante uno de esos casos¹¹⁶.

Por último, aparecen situaciones en las que ya existe una decisión de las autoridades de un tercer Estado sobre la materia¹¹⁷. Nada impide el ejercicio de su competencia a los tribunales españoles si esta decisión no se ha reconocido en España. Al no tratarse de una materia de competencia exclusiva, de haber sido reconocida, en principio los tribunales españoles se habrán de declarar incompetentes. Sin embargo, podrán ejercer su competencia si el tribunal extranjero ha fundado la suya en criterios exorbitantes (art.46 de la Ley 29/2015).

¹¹³ Artículo 8 sobre mantenimiento de la competencia en relación con los derechos de visita, artículo 9 sobre competencia en caso de traslado o retención ilícitos de un menor, artículo 11 sobre competencia basada en la presencia del menor, artículo 12 sobre remisión de competencia a un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro.

¹¹⁴ Asunto UD c./ XB; W,V y X., *Op. cit.*

¹¹⁵ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., p. 401.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 405.

¹¹⁷ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 441.

Además del foro de competencia general, si es de aplicación el Reglamento¹¹⁸, las autoridades españolas también pueden tener competencia por haber sido elegidas por las partes (art.10 Reglamento Bruselas II Ter). Se trata de una modificación relevante en comparación con la normativa de Bruselas II Bis, expresándose ahora de manera más clara la posibilidad de elegir y vinculándola en todo caso al interés superior del menor y a la existencia de vínculos de proximidad con el Estado Miembro elegido. De acuerdo con el artículo 12 de Bruselas II Bis, la sumisión se tendría que realizar de manera expresa e inequívoca; Bruselas II Ter en el artículo 10 mantiene estos requisitos, al recoger que la sumisión se tendrá que realizar por escrito y únicamente permite el consentimiento implícito para *personas que pasen a ser partes en el procedimiento tras la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional*.

En este supuesto también se han observado dificultades de aplicación. Por un lado, ha supuesto un problema determinar en qué momento finaliza la competencia de la autoridad elegida. Si bien es cierto que el TJUE lo ha resuelto dictando que esta competencia termina cuando existe una «decisión final», y que el Considerando 24 incluye una referencia a este respecto¹¹⁹, este concepto queda a criterio de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros y difiere entre los mismos. Por otro lado, surge la cuestión de si el tribunal elegido puede a su vez trasladar la competencia a las autoridades de otros Estados Miembros, sin haber esto sido resuelto aún por el TJUE¹²⁰. Por último, las situaciones en las que el menor reside habitualmente fuera de la Unión y los padres no están de acuerdo en la elección de foro de competencia se remiten al artículo 14, relativo a la competencia residual, que remite a su vez a las normas internas de cada Estado Miembro, por lo que podrían aparecer aquí diferencias entre Estados Miembros.

El artículo 10 del Convenio de la Haya de 1996 se asemeja a lo que anteriormente recogía el Reglamento Bruselas II Bis al permitir que las partes se sometan a los tribunales que deciden de un divorcio, separación judicial o nulidad matrimonial también para las cuestiones de responsabilidad parental a lo largo de la duración del procedimiento. Se trata esta de una competencia concurrente, por lo que se recoge sin perjuicio del resto de foros de competencia establecidos en el Convenio.

Otra posibilidad contemplada en el art. 6 del Convenio de la Haya y en el artículo 11 del Reglamento Bruselas II Ter es la competencia basada en la presencia del menor. Así, dispone el art. 11 del Reglamento que *cuando no pueda determi-*

¹¹⁸ Nada dispone el Convenio de la Haya de 1996 en materia de sumisión.

¹¹⁹ *A menos que las partes acuerden otra cosa, debe ponerse fin a cualquier competencia acordada o aceptada tan pronto como la resolución en el marco del procedimiento en materia de responsabilidad parental deje de ser susceptible de recurso ordinario o tan pronto como concluya el procedimiento por otro motivo, a fin de respetar la exigencia de proximidad para cualquier nuevo procedimiento en el futuro.*

¹²⁰ KRUGER, T., SAMYN, L. (2016), «Brussels II bis: successes and suggested improvements», *Journal of Private International Law*, Vol. 12, N.º 1, pp. 132—16.

narse la residencia habitual del menor y no pueda determinarse la competencia sobre la base del artículo 10, serán competentes los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que esté presente el menor. Esta competencia también es aplicable a menores refugiados y a los desplazados internacionalmente a causa de disturbios ocurridos en su Estado miembro de residencia habitual.

Puntualiza el Informe Lagarde¹²¹ que estos preceptos no se aplican a niños que no encajan exactamente en la descripción de los artículos correspondientes, como los niños fugados o abandonados. Así, las circunstancias que pueden dar pie a la aplicación de este precepto son, por ejemplo, un desplazamiento frecuente entre dos Estados (incluso Estados Miembros de la Unión Europea¹²²) que impide determinar cuál es el Estado de su residencia habitual, situaciones en las que se haya perdido la residencia habitual anterior sin haber adquirido una nueva o casos de menores abandonados cuya residencia habitual es desconocida y no puede determinarse¹²³.

En estos casos, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el Considerando 25 del Reglamento, que trata de coordinar esta disposición con la recogida en el artículo 6 del Convenio de la Haya de 1996. Si el menor tenía su última residencia habitual en un Estado miembro del Convenio, la competencia por presencia del menor estará basada en el precepto correspondiente del mismo; el Reglamento solo se aplicará a los *menores que tuvieran su residencia habitual en un Estado miembro antes del desplazamiento*. Sin embargo, no se han resuelto las dudas sobre la aplicación de estos preceptos a situaciones en las que el menor no tenía su residencia habitual previa ni en un Estado Miembro ni en un Estado parte del Convenio¹²⁴.

Por último, en materia de competencia basada en el principio de presencia, se debe recordar la reserva al Convenio de la Haya de 1996 realizada por España por la cual las autoridades españolas son competentes en materia de protección de bienes de un menor situados en territorio español; España podrá no reconocer medidas tomadas por autoridades no españolas en relación con esos bienes si estas son incompatibles con las decisiones tomadas por las autoridades nacionales.

Los artículos 12 y 13 del Reglamento Bruselas II Ter introducen una gran flexibilidad a través de la figura del *forum non conveniens*. El artículo 12 permite remitir un caso o una parte específica del mismo a un órgano de otro Estado Miembro, si ello responde al interés del menor según los criterios establecidos

¹²¹ LAGARDE, P., *Op.cit.*, p. 25.

¹²² CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 443.

¹²³ CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO., *Op. cit.*

¹²⁴ CAMPUZANO DÍAZ, B., *Op. cit.*

en el artículo 12.4¹²⁵ y a excepción de que se trate de una competencia exclusiva derivada de la elección del foro por las partes. Por su parte, el artículo 13 permite a un órgano jurisdiccional no competente solicitar al órgano competente que le remita el caso, por considerarse mejor situado para conocer del mismo sobre la base del interés superior del menor medido de acuerdo con el artículo 12.4.

El Convenio de la Haya recoge la misma posibilidad en los artículos 8 y 9; sin embargo, se ha de recordar que las condiciones recogidas en el artículo 8.2 del Convenio¹²⁶ no coinciden exactamente con lo dispuesto en el Reglamento. El poder remitir el caso a un *Estado con el que el niño mantenga algún vínculo estrecho* (art. 8.2.d) conlleva un mayor número de posibilidades de remisión que lo dispuesto en el Reglamento. Sea como sea, se habrá de tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Estos artículos no se aplican en los casos de retención ilícita del menor.
- Además, no son de aplicación si ambos tribunales son competentes en virtud de otros artículos, dado que se produciría una situación de litispendencia¹²⁷.
- La aplicación de estos artículos es excepcional y deberá justificarse para el caso concreto¹²⁸.
- El Considerando 26 del Reglamento Bruselas II Ter dispone que la enumeración de criterios del artículo 12.4 es exhaustiva. Esta es una de las principales diferencias con los artículos correspondientes del Convenio (arts. 8 y 9), que si bien también recogen una lista de condiciones de remisión, en ella se encuentra la referencia a «los vínculos más estrechos» que otorga amplio margen de interpretación.
- Se elimina de la redacción de los artículos la obligación de que al menos una de las partes esté de acuerdo para proceder a la remisión, que sí aparecía en el Reglamento Bruselas II Bis.
- Según la Guía práctica para la aplicación del Reglamento Bruselas II Bis, en estos casos las autoridades centrales desempeñan un papel relevante a la hora de facilitar la identificación del interés superior del menor

¹²⁵ Si dicho Estado miembro se ha convertido en el de residencia habitual del menor después de la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional a que se refiere el apartado 1; el menor ha residido de manera habitual en dicho Estado miembro; el menor es nacional de dicho Estado; dicho Estado miembro es el de residencia habitual de uno de los titulares de la responsabilidad parental; o el asunto se refiere a las medidas de protección del menor ligadas a la administración, conservación o disposición de los bienes de este que se encuentran en el territorio de dicho Estado miembro.

¹²⁶ Para la remisión, ha de tratarse de un Estado del que el niño posea la nacionalidad; un Estado en que estén situados bienes del niño; un Estado en el que se esté conociendo de una demanda de divorcio o separación de cuerpos de los padres del niño o de anulación de su matrimonio; un Estado con el que el niño mantenga algún vínculo estrecho.

¹²⁷ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., *Op. cit.*, p. 410.

¹²⁸ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 445.

a efectos de conocer si procede o no la remisión y de identificar los órganos jurisdiccionales potencialmente mejor situados para conocer del asunto¹²⁹.

- No existe la obligación de traducir los documentos, como sí se contempla en otros Convenios; se habrá de buscar soluciones pragmáticas, como las traducciones informales, que permitan la cooperación basada en el principio de celeridad¹³⁰.
- El Considerando 13 del Reglamento Bruselas II Bis establecía que no se permite la remisión de un caso previamente remitido a un tercer tribunal.
- No cabe declinar la competencia en favor de la autoridad de un Estado que no forma parte del Reglamento ni del Convenio¹³¹.

El nuevo Reglamento ha intentado sistematizar el procedimiento a través del cual se produce la remisión entre dos órganos de un Estado Miembro, concretando plazos y determinando en qué casos procede la utilización de estos artículos. Sin embargo, existen ciertas dificultades prácticas, como aquellas situaciones en las que el órgano jurisdiccional requerido acepta la competencia sin informar en tiempo y forma al órgano solicitante, lo que resulta en procedimientos paralelos¹³².

Por último, el artículo 14 del Reglamento recoge la denominada competencia residual: *si de los artículos 7 a 11 no se deduce la competencia de ningún órgano jurisdiccional de un Estado miembro, la competencia se determinará, en cada Estado miembro, con arreglo a las leyes de dicho Estado miembro*¹³³.

De este precepto y de las disposiciones procesales recogidas en los artículos 17 y siguientes se desprende que el órgano jurisdiccional controla de oficio su competencia de acuerdo con el Reglamento. En caso de declararse incompetente, por ser competente los órganos jurisdiccionales de otro Estado Miembro, existe la obligación según la Sentencia del TJUE de 2 de abril de 2009¹³⁴ de informar a dichos órganos a través de las autoridades centrales.

No existe una disposición similar en el Convenio de la Haya de 1996, lo que ha provocado gran confusión entre la doctrina y la jurisprudencia en relación

¹²⁹ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*, p. 35.

¹³⁰ CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO., *Op. cit.*, p. 36.

¹³¹ LAGARDE, P., *Op. cit.*, p. 29.

¹³² COMISIÓN EUROPEA, (2014), Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo *sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000*, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0225>

¹³³ Ver Subsección siguiente

¹³⁴ Asunto A., *Op. cit.*

a los casos en los que el Convenio no identifica a las autoridades judiciales del Estado del foro como competentes, como se desarrollará más adelante¹³⁵.

El artículo 15 del Reglamento y el 11 del Convenio regulan la competencia sobre medidas provisionales y cautelares en casos de urgencia, cuya principal particularidad es que la competencia en estos casos está determinada por la presencia del menor o de los bienes del menor y únicamente será de carácter temporal o transitorio, hasta que las autoridades competentes para conocer del fondo de la cuestión tomen las medidas oportunas. El carácter vinculante de las medidas depende de lo que sobre ello disponga la legislación del Estado miembro¹³⁶.

Entre las cuestiones que han sido posteriormente clarificadas y que se han de considerar a la hora de aplicar este artículo destaca, en primer lugar, que se trata de disposiciones únicamente aplicables en caso de urgencia y, por lo tanto, será el tribunal competente para conocer del fondo del asunto el que habrá de determinar las medidas provisionales y cautelares oportunas cuando estas no sean urgentes. Ni el Convenio ni el Reglamento incluyen en su articulado una definición de urgencia; sin embargo, el Informe Lagarde¹³⁷ la define como «cuando la situación, si no se le ha puesto remedio por la vía normal podría entrañar un perjuicio irreparable al niño». El Considerando 57 del Reglamento hace alusión a casos en los que «existiera un peligro inminente para la integridad física o psíquica o la vida del menor y que una demora adicional pudiera suponer la materialización de dicho peligro». Se ha de notar que la centralidad de la situación de urgencia no aparece en el artículo 12 del Convenio relativo a la competencia con carácter provisional y eficacia territorial restringida.

En segundo lugar, las medidas provisionales y cautelares establecidas sobre la base de este artículo no son ejecutables en el territorio de otro Estado Miembro, como recoge hoy el Considerando 30 del Reglamento Bruselas II Ter¹³⁸.

En tercer lugar, también ha confirmado el TJUE¹³⁹ que las medidas pueden referirse a materias excluidas del Reglamento siempre que estas estén contempladas en el ordenamiento jurídico del Estado Miembro competente.

La inclusión del artículo 16 del Reglamento Bruselas II Ter relativo a cuestiones incidentales, sin artículo correspondiente en el Convenio, es una novedad que responde también a la voluntad del legislador europeo de poner fin a algunas dificultades de aplicación del Reglamento anterior que se habían solventado tras el recurso a los tribunales. Así, hoy se permite que un órgano jurisdiccional de un Estado Miembro no competente determine una cuestión incidental relacionada con la responsabilidad parental si el resultado de un procedimiento en una

¹³⁵ Véase la subsección «Competencia judicial internacional: normativa interna».

¹³⁶ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., *Op. cit.*, p. 414.

¹³⁷ LAGARDE, P., *Op. cit.*, p. 36.

¹³⁸ KRUGER, T., SAMYN, L., *Op. cit.*

¹³⁹ STJUE de 9 de noviembre de 2010, C-296/10, asunto Purruker.

materia no perteneciente al ámbito de aplicación del Reglamento depende de la determinación de dicha cuestión. Asimismo, se hace una alusión particular a las cuestiones relativas a sucesiones en el artículo 16.3, habiendo sido estas fuente de numerosas controversias.

Finalmente, cabe hacer alusión al artículo 13 del Convenio y en el artículo 20 del Reglamento Bruselas II Ter relativo a la litispendencia (véase Anexo VI), ya que han dado pie también a numerosos problemas de interpretación, tal y como indica la Comisión en su informe de 2014¹⁴⁰. La litispendencia supone que *cuando se interpongan demandas relativas a la responsabilidad parental sobre el mismo menor que tengan el mismo objeto y la misma causa ante órganos jurisdiccionales de distintos Estados miembros, el órgano jurisdiccional ante el que se haya interpuesto la segunda demanda suspenderá de oficio el procedimiento en tanto no se establezca la competencia del órgano jurisdiccional ante el que se interpuso la primera. Cuando se establezca que es competente el primer órgano jurisdiccional, el segundo se inhibirá en favor de aquel.*

Entre las dificultades que se han identificado se incluye, en primer lugar, la confusión creada por su aplicación a cuestiones relativas a medidas provisionales o cautelares, que no cabe atendiendo a la jurisprudencia del TJUE¹⁴¹. En segundo lugar, las dificultades encontradas para determinar el momento de inicio del procedimiento, que no han sido totalmente solventadas en las disposiciones al respecto (arts. 17 a 19 del Reglamento Bruselas II Ter), aunque sí constata el Considerando 38 que la fecha de inicio del procedimiento se valorará de manera autónoma y no de acuerdo con lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros¹⁴². En tercer lugar, los problemas de comunicación entre autoridades judiciales, que pueden retrasar el procedimiento en contra de los intereses del menor¹⁴³.

Competencia judicial internacional: normativa interna

Los foros de competencia recogidos en la normativa de producción interna española tienen carácter residual, partiendo de lo dispuesto en los convenios y reglamentos previamente desarrollados, así como en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁴⁴, que otorga primacía a los instrumentos interna-

¹⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*, p. 8.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² CAMPUZANO DÍAZ, B., *Op. cit.*

¹⁴³ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit.*, p. 38.

¹⁴⁴ *Los Tribunales civiles españoles conocerán de las pretensiones que se susciten en territorio español con arreglo a lo establecido en los tratados y convenios internacionales en los que España sea parte, en las normas de la Unión Europea y en las leyes españolas.*

cionales y comunitarios. Por ello, es necesario constatar en qué casos es de aplicación la normativa interna, lo cual también genera una serie de dificultades.

En el ámbito comunitario, el Reglamento Bruselas II Ter prima sobre la normativa española, que no se aplica cuando se aplique la normativa europea. Así, no podrán aplicarse las normas de producción interna cuando se trate de un caso recogido en el ámbito de aplicación del Reglamento y este otorgue competencia a las autoridades de un Estado Miembro, aunque no se trate de las autoridades españolas.

Sin embargo, en el ámbito internacional, existe una mayor confusión, ya que el Convenio de la Haya de 1996 no cuenta con una disposición clara que determine cuándo cabe la aplicación de la normativa interna. Así, por un lado, el Informe Lagarde¹⁴⁵ dispone que las normas de competencia judicial internacional del Convenio «forman un sistema completo y cerrado que se impone en bloque a los Estados contratantes cuando el niño tiene su residencia habitual en el territorio de uno de ellos. En particular, un Estado contratante no está autorizado a ejercer su competencia sobre uno de estos niños si esta competencia no está prevista por el Convenio». De esto se desprende que el derecho nacional solo será de aplicación si el menor tiene su residencia habitual en un Estado no contratante. En este caso, el resto de Estados contratantes no están obligados a reconocer las medidas que se adopten sobre la base del derecho nacional.

A pesar de ello, partes de la doctrina¹⁴⁶ entienden que, si el Convenio de la Haya no otorga competencia a las autoridades del Estado del foro, nada impide que estas se declaren competentes si así lo disponen sus normas internas, aunque el menor tenga su residencia habitual en un Estado contratante.

Para mayor complejidad, se ha de tener en cuenta que, si no son de aplicación ni el Convenio de la Haya de 1996 ni el Reglamento, pero se trata de un Estado parte del Convenio de la Haya de 1961 sobre Competencia de Autoridades y Ley Aplicable en Materia de Protección de Menores que no ha ratificado el Convenio de la Haya de 1996, es decir China-Macao o Turquía, se podría recurrir al criterio de competencia por nacionalidad española del menor recogido en el primero.

Además, tal y como apunta Calvo Caravaca¹⁴⁷ es común encontrar en la jurisprudencia española que los tribunales basan su competencia en las normas de producción interna cuando son de aplicación las normas internacionales o comunitarias, lo que ahonda aún más la confusión al respecto.

En concreto, la normativa española de Derecho Internacional Privado en la materia se recoge en el artículo 22 quáter de la Ley Orgánica del Poder Judicial,

¹⁴⁵ LAGARDE, P., *Op.cit.*, p. 42.

¹⁴⁶ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 460.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 463.

añadido en 2015. Este precepto ha sido duramente criticado por la doctrina por crear mayor confusiones y contrariedades¹⁴⁸.

El artículo 22 quáter dispone que los tribunales españoles serán competentes *en materia de filiación y de relaciones paterno-filiales, protección de menores y de responsabilidad parental, cuando el hijo o menor tenga su residencia habitual en España al tiempo de la interposición de la demanda o el demandante sea español o resida habitualmente en España o, en todo caso, al menos desde seis meses antes de la presentación de la demanda.*

En primer lugar, el foro de la residencia habitual en España recogida en este precepto resulta hoy totalmente inaplicable en materia de protección de menores y responsabilidad parental, dado que la competencia de los tribunales españoles se basaría en el Reglamento Bruselas II Bis y no en la normativa interna, al ser España un país miembro de la Unión Europea¹⁴⁹.

En segundo lugar, el foro de la nacionalidad del demandante se puede calificar como exorbitante, puesto que permite conocer a los tribunales españoles de casos de escasa vinculación con España¹⁵⁰.

En tercer lugar, se critica que esta disposición resulta contraria a lo que dispone el artículo 32 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional, también modificada en 2015, en relación a «otras medidas de protección de menores» que remite directamente al Convenio de la Haya y a los Reglamentos europeos sin mencionar las normas españolas¹⁵¹.

La ley aplicable

A pesar de que en relación a la ley aplicable existe una mayor coherencia entre los instrumentos internacionales y la legislación nacional, esta no está exenta de complejidades que dificultan la identificación y aplicación de las normas.

El marco normativo que determina la ley aplicable en casos de responsabilidad parental y protección de menores está fundamentalmente centrado en lo dispuesto por el Convenio de la Haya de 1996, dado que los Reglamentos europeos no recogen normativa sobre ley aplicable y que las normas de producción interna se aplican con carácter residual. Esto es así porque las normas de conflicto recogidas en el Convenio se aplican con carácter universal, es decir, *incluso*

¹⁴⁸ Véase FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., *Op. cit.*, p. 414 o LÓPEZ-TARTUELLA MARTÍNEZ, A. (2016), «La ley aplicable a la adopción internacional y la competencia judicial en materia de medidas de protección del menor tras las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, n.º. 16, pp. 375-393.

¹⁴⁹ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 461.

¹⁵⁰ FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., *Op. cit.*, p. 414.

¹⁵¹ LOPEZ—TARRUELLA MARTINEZ, A., *Op. cit.*

si designan la ley de un Estado no contratante (art.20). A pesar de ello, parece apropiado concretar lo siguiente:

- El Convenio de la Haya de 1961 se sigue aplicando en las relaciones con Turquía y China-Macao cuando el menor tiene su residencia en tales países, ya que estos dos Estados no son parte del Convenio de la Haya de 1996¹⁵².
- El Convenio de la Haya de 1996 regula la ley aplicable en materia de protección de menores en la mayoría de casos, sin importar que el elemento de extranjería provenga de un Estado intracomunitario, contratante del Convenio o no contratante. Lo dispuesto en el mismo se aplica a todas las medidas de protección de menores incluidas en su ámbito de aplicación, incluyendo la patria potestad. En concreto, la ley designada según sus disposiciones se aplica a: «(1) las condiciones para el establecimiento, modificación y cesación de la medidas de protección del menor y de la responsabilidad parental; (2) los efectos de tales medidas y de tales relaciones jurídicas, tanto en lo que concierne a las relaciones entre el menor y las personas o instituciones a cuyo cargo esté, como respecto de terceros»¹⁵³, como la representación del menor.
- El Convenio de la Haya de 1996 recoge entre las materias excluidas de su ámbito de aplicación algunas sobre las que existen otras normas internacionales. Por ejemplo, la ley aplicable al nombre del niño depende de lo dispuesto en el Convenio de Munich de 5 de septiembre de 1980 y las cuestiones intracomunitarias sobre alimentos de lo dispuesto en el Reglamento 4/2009.
- El Convenio de la Haya de 1996 también determina la ley aplicable a las medidas de protección de personas que tienen más de 18 años pero que son menores según su Ley nacional. Esto es consecuencia de la remisión que realiza el artículo 9.6 del Código Civil a dicho Convenio, dado que introduce por referencia el contenido de este en la legislación nacional a pesar de que el Convenio por sí mismo excluya de su aplicación a mayores de 18 años.

¹⁵² FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S., *Op. cit.*, p. 417.

¹⁵³ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 478.

- Las normas de conflicto internas en materia de responsabilidad parental y protección de menores quedan recogidas en los artículos 9.4¹⁵⁴ y 9.6 del Código Civil, que hacen a su vez una remisión al Convenio. Una dificultad aparece aquí si se tiene en cuenta que el concepto de responsabilidad parental recogido en los convenios es más amplio que el recogido en la legislación española, lo que puede derivar en incoherencias¹⁵⁵.

Teniendo presente estas precisiones, los próximos párrafos analizarán las disposiciones del Convenio de la Haya de 1996 en materia de ley aplicable.

La regla principal del convenio se recoge en el artículo 15.1: *en el ejercicio de la competencia atribuida por las disposiciones del Capítulo II, las autoridades de los Estados contratantes aplican su propia ley*. Si bien en un primer momento se podría pensar que si el tribunal se ha declarado competente de acuerdo con lo dispuesto en la normativa comunitaria (Reglamento Bruselas II Ter) o en la normativa nacional (art.22 quáter LOPJ) no se aplica esta norma, hoy en día la remisión que hace el artículo 9.6 del Código Civil al Convenio conlleva que el resultado sea el mismo sin importar la base jurídica concreta de la competencia judicial internacional¹⁵⁶.

Sin embargo, el artículo 15.2 recoge una cláusula de excepción dado que se puede *aplicar o tomar en consideración la ley de otro Estado con el que la situación tenga un vínculo estrecho*. Siguiendo el Informe Lagarde, esta disposición ha de entenderse con carácter restrictivo y ser utilizada cuando la aplicación de dicha ley corresponda al interés superior del menor, no estrictamente a la proximidad del caso con un Estado¹⁵⁷.

Por último, el artículo 15.3 hace frente al conflicto de movilidad al disponer que *en caso de cambio de la residencia habitual del niño a otro Estado contratante, la ley de este otro Estado rige las condiciones de aplicación de las medidas adoptadas en el Estado de la anterior residencia habitual a partir del momento en que se produce la modificación*. Esta disposición se basa en que, según el artículo 23 del Convenio, se reconocerán las medidas tomadas por un Estado contratante en otros Estados contratantes.

¹⁵⁴ Se ha de tener en cuenta que la determinación y carácter de la filiación quedan excluidos del ámbito e aplicación del Convenio y que, en el caso de España, no se aplicará lo dispuesto en el mismo puesto que la norma de conflicto se encuentra en el artículo 9.4 del Código Civil: *La determinación y el carácter de la filiación por naturaleza se regirán por la ley de la residencia habitual del hijo en el momento del establecimiento de la filiación. A falta de residencia habitual del hijo, o si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación, se aplicará la ley nacional del hijo en ese momento. Si esta ley no permitiere el establecimiento de la filiación o si el hijo careciere de residencia habitual y de nacionalidad, se aplicará la ley sustantiva española*.

¹⁵⁵ DURÁN AYAGO, A. (2016), «Aspectos internacionales de la reforma del sistema de protección de menores. Especial referencia a la adopción internacional», Anuario Español de Derecho Internacional Privado, t. XVI, pp. 415—462.

¹⁵⁶ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 466.

¹⁵⁷ LAGARDE, P., *Op.cit.*, p. 44.

A pesar de ello, las autoridades competentes pueden encontrar dificultades, como situaciones en las que son competentes para modificar o retirar medidas por un Estado contratante, pero que no existen en el Estado del foro. Por ejemplo, la *kafala*, la *hadana* o la *wilaya*, propias del derecho musulmán, no son necesariamente contrarias al orden público español, por lo que siguen vigentes en caso de cambio de residencia habitual del menor a España, pero sí son desconocidas para nuestro ordenamiento jurídico¹⁵⁸.

Asimismo, el Informe Lagarde¹⁵⁹ reconoce que puede ser difícil concretar dónde termina la «medida de protección» y dónde empieza la «condición de aplicación» y concluye que, en estos casos, la solución habrá de encontrarse caso por caso.

El artículo 16 recoge que la ley aplicable a la responsabilidad parental establecida sin intervención de una autoridad judicial o administrativa será la de la residencia habitual del menor y, en caso de que dicha responsabilidad parental haya emanado de un acuerdo, por ejemplo, relativo a la guarda o al derecho de visita, o de un acto unilateral, como un testamento, la de la residencia habitual del menor *en el momento en que deviene eficaz el acuerdo o el acto unilateral*.

Esta disposición requiere de varias precisiones. En primer lugar, si existe intervención de autoridad pero de forma pasiva, por ejemplo para el registro de un acuerdo, el artículo 16 continúa siendo aplicable¹⁶⁰. En segundo lugar, también se aplica a las medidas de responsabilidad parental que surgen de la ley a raíz de una adopción, sin perjuicio de que dicha adopción se realice mediante sentencia¹⁶¹. En tercer lugar, la patria potestad, central en nuestro ordenamiento, se considera una medida de responsabilidad parental surgida *ope legis* y, por tanto, queda comprendida en este artículo¹⁶². De hecho, la Dirección General de los Registros y el Notariado ha hecho hincapié en que se aplicará la excepción de orden público a cualquier ley extranjera que modificara los derechos y obligaciones ligadas a la patria potestad que el ordenamiento jurídico español considera como indelegables, incluyendo la renuncia a la misma¹⁶³. Por último, existe la posibilidad de modificar las medidas de protección *ope legis* recogida en el artículo 18, que dispone que *podrá privarse de la responsabilidad parental a que se refiere el artículo 16 o modificarse las condiciones de su ejercicio mediante medidas adoptadas en aplicación del Convenio*.

¹⁵⁸ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 468.

¹⁵⁹ LAGARDE, P., *Op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 47.

¹⁶¹ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 471.

¹⁶² En caso de que la pérdida o suspensión de la patria potestad sea consecuencia de una sentencia penal o de un caso de violencia de género, se aplica la ley penal española y no con aquella que rijan la patria potestad o la guarda y custodia. (*Ibid.*, p. 472).

¹⁶³ *Ibid.*, p. 471.

Por último, los párrafos 3 y 4 del artículo 16 dan solución a las cuestiones relativas a la ley aplicable a la responsabilidad parental sin intervención de autoridad en caso de cambio de residencia habitual del menor¹⁶⁴. Dado que, de acuerdo con estas disposiciones, la responsabilidad parental emanante de la ley de la anterior residencia habitual subsiste y la dispuesta en la de la nueva residencia habitual también aparece, aclara el Informe Lagarde¹⁶⁵ que en caso de desacuerdo entre las personas que ejerzan la responsabilidad parental, «el conflicto podrá solucionarse por una medida que uno u otro solicitará a la autoridad competente del Estado de la nueva residencia habitual», de acuerdo con el artículo 5 del Convenio.

A pesar de lo dispuesto en el artículo 16, el artículo 17 indica que *el ejercicio de la responsabilidad parental se rige por la ley del Estado de la residencia habitual del niño. En caso de cambio de la residencia habitual del niño, se rige por la ley del Estado de la nueva residencia habitual*. Teniendo en cuenta que se hace una alusión similar en el artículo 15.3 en relación a las medidas adoptadas por autoridades judiciales, se entiende que la ley de la nueva residencia habitual regulará el ejercicio de la responsabilidad parental sin importar si esta surge o no *ex lege*. De nuevo, puede aquí aparecer el problema de si la cuestión central del asunto surge a raíz de un desacuerdo con respecto al contenido de la responsabilidad parental, al que se aplicaría la ley indicada en el artículo 16, o con respecto a las condiciones de ejercicio de dicha responsabilidad parental, al que se aplicaría la ley indicada por el artículo 17.

A este respecto, se ha de tener en cuenta que la decisión sobre el domicilio del menor y el traslado del mismo forma parte de los derechos y obligaciones emanantes de la responsabilidad parental, es decir, al contenido de la misma. Sin embargo, la jurisprudencia española¹⁶⁶ entiende que se trata de una decisión que se ha de tomar basándose en el interés superior del menor. Por lo tanto, en aquellos casos en los que un derecho extranjero deje a la sola y libre voluntad de un progenitor dicha decisión, cabría aplicar la excepción de orden público si ello vulnerase dicho interés superior.

Además de lo anteriormente dispuesto, se considerará lo siguiente:

— El Convenio prohíbe el reenvío, a excepción de lo dispuesto en el artículo 21¹⁶⁷.

¹⁶⁴ 3. *La responsabilidad parental existente según la ley del Estado de la residencia habitual del niño subsiste después del cambio de esta residencia habitual a otro Estado.* 4. *En caso de cambio de la residencia habitual del niño, la atribución de pleno derecho de la responsabilidad parental a una persona que no estuviera ya investida de tal responsabilidad se rige por la ley del Estado de la nueva residencia habitual.*

¹⁶⁵ LAGARDE, P., *Op.cit.*, p. 51.

¹⁶⁶ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 473.

¹⁶⁷ *Si la ley aplicable en virtud del artículo 16 fuera la de un Estado no contratante y las normas de conflicto de dicho Estado remitieran a la ley de otro Estado no contratante que aplicaría su propia ley, la ley aplicable será la de este último Estado. Si este otro Estado no contratante no aplicaría su propia ley, se aplicará la ley designada por el artículo 16.*

- El artículo 22 del Convenio permite excluir la aplicación de la ley designada si esta es contraria al orden público del Estado del foro. Si bien dicha contrariedad se ha de determinar caso por caso, se pueden mencionar algunas situaciones que han aparecido reiteradamente en la jurisprudencia¹⁶⁸. En primer lugar, leyes que privan a uno de los progenitores de la patria potestad o de la guardia o custodia del niño sin causa objetiva. En segundo lugar, leyes que aun reconociendo a ambos progenitores como titulares de la responsabilidad parental, discriminan entre ellos de manera arbitraria. En tercer lugar, leyes que permiten la renuncia a la patria potestad. En cuarto lugar, leyes que contienen disposiciones contrarias al principio de igualdad de los hijos. Finalmente, la centralidad del interés superior del niño puede ser utilizada para limitar la aplicación de una ley si esta es contraria al mismo.
- Los artículos 47 a 49 del Convenio hacen referencia a sistemas plurilegislativos, como el español, en el que las normas sustantivas de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas en estas materias difieren. En estos casos, se deja al ordenamiento interno la determinación de la ley intraestatal que debe ser aplicada; en caso de que el Estado no cuente con normas para determinarlo, se aplicará el Convenio. Dado que las normas de conflicto españolas remiten hoy al Convenio, este se aplica incluso para resolver conflictos de leyes internos, aunque este en principio no sería aplicable, tal y como dispone el artículo 47.

A la dificultad de determinar la ley aplicable se le añade la de conocer el contenido de la misma en caso de tratarse de un Derecho extranjero. Con ese objetivo, entre otros, la Convención crea un sistema de cooperación entre autoridades centrales recogido en su Capítulo V, siendo la autoridad central española la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia. En el marco de la Unión Europea también se ha facilitado dicha cooperación a través de autoridades centrales y otros mecanismos, como la Red Judicial Europea o la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea. Estos mecanismos se crean para facilitar y acelerar la cooperación, en detrimento de los más tradicionales como los que requieren intervención diplomática o consular. Sin embargo, algunas partes de la doctrina constatan que su creación ha podido ser contraproducente, puesto que no están tan desarrollados como los anteriores y continúan siendo completos desconocidos para muchas de las autoridades que han de utilizarlos¹⁶⁹.

¹⁶⁸ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 477.

¹⁶⁹ SÁNCHEZ LORENZO, S. (2019), «Cincuenta años de Derecho Internacional Privado de la UE: el lado oscuro» en ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P., *Op. cit.*

A través de todo lo desarrollado en esta sección se puede observar la extrema complejidad del contenido de las normas de Derecho Internacional Privado en materia de responsabilidad parental y protección de menores y las dificultades para su aplicación práctica que de ello se deriva. Tal entramado de normas obstaculiza inevitablemente la toma de decisiones rápida por parte de las autoridades competentes, lo que puede poner gravemente en peligro el interés superior del menor.

IV

CONCLUSIONES: DE LA TEORÍA JURÍDICA A LA PRÁCTICA CONSULAR

A pesar de que todo lo anteriormente expuesto puede parecer lejano al día a día de la práctica consular, la falta de claridad de la normativa de Derecho Internacional Privado impacta directamente en el mismo.

La intervención consular en la materia está principalmente basada en los artículos 5e¹⁷⁰ y 5h¹⁷¹ de la Convención de Viena de 1963. Las autoridades consulares españolas intervendrán únicamente en casos en que un menor español se encuentre en situación de desprotección o desamparo en su circunscripción consular, teniendo en cuenta que estos términos incluyen un amplísimo abanico de situaciones: el abandono, la prostitución, la violencia familiar, la ausencia de escolarización, la sustracción internacional, los matrimonios forzosos, las necesidades especiales de los menores detenidos, etc.

Asimismo, las actuaciones consulares son extremadamente variadas: colaboración con servicios y autoridades locales, seguimiento de investigaciones y procesos judiciales, elaboración de informes, localización de parientes, facilitación de la información del caso a la familia y a las autoridades españolas competentes, documentación de menores, ayudas económicas¹⁷², facilitación de trámites para repatriación a España, etc.¹⁷³.

¹⁷⁰ *Las funciones consulares consistirán en prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.*

¹⁷¹ *Las funciones consulares consistirán en velar dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.*

¹⁷² Según lo dispuesto en la Orden de Ayudas AEX 1059/2002.

¹⁷³ Para más información véase la Guía de actuación consular en casos de menores redactada por la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares, que desarrolla y sistematiza la intervención consular.

La falta de claridad de las normas de Derecho Internacional Privado supone un esfuerzo adicional para los encargados de realizar estas actuaciones. Por un lado, para una actuación adecuada por parte de las autoridades consulares es indispensable comprender los elementos jurídicos del caso, incluyendo qué autoridad es competente para tomar decisiones y qué ley es aplicable. Solo así se podrá informar adecuadamente a los familiares, entrar en contacto con las autoridades locales o del Estado que envía apropiadas, entender las implicaciones de las decisiones tomadas por las mismas y, en definitiva, otorgar una asistencia consular lo más correcta y completa posible. Por tanto, el hecho de que no exista claridad en la normativa supone que la autoridad consular ha de realizar un esfuerzo de investigación de la legislación y la jurisprudencia relevante que puede retrasar y obstaculizar su actuación. Además, esto no siempre es posible, dado que son numerosos los casos en los que se impone la necesidad de dar una respuesta rápida a situaciones de emergencia.

Por otro lado, la actuación de las Oficinas Consulares en materia de protección de menores está muy condicionada por las capacidades de protección de las autoridades locales y por lo dispuesto en la ley local y la ley aplicable al caso. La intervención será más intensa en casos graves en los que las autoridades competentes no tienen las capacidades para garantizar el bienestar del menor o en las situaciones en las que las autoridades del Estado que envía sean competentes para decidir sobre el caso. Sin embargo, esta intensidad se reduce, limitándose incluso al seguimiento, en aquellos casos en los que los servicios sociales y las autoridades locales son capaces de aportar una protección similar a la que se recibiría en territorio nacional. Así, es preciso comprender las cuestiones de Derecho Internacional Privado para determinar los límites de actuación de las Oficinas Consulares.

A la complejidad normativa se le suman otros muchos obstáculos que suponen un reto para la intervención consular. Entre ellos, se puede mencionar, en primer lugar, las dificultades para conocer la situación del menor, dado que es común que las autoridades locales no informen hasta que la actuación consular sea indispensable. En segundo lugar, resulta también un reto la coordinación de un gran número de agentes, tanto locales como españoles, incluyendo autoridades policiales, migratorias, entes privados como las Organizaciones No Gubernamentales y Comunidades Autónomas, dado que son estas las titulares de muchas de las competencias en materia de protección de la minoridad. En tercer lugar, se trata de un ámbito en el que es difícil orientar de manera transversal a las autoridades consulares y sistematizar las intervenciones con carácter general, ya que muchas decisiones se han de tomar caso por caso, dependiendo de cuestiones como la gravedad del asunto, las condiciones del país receptor para garantizar la protección del menor, la ley aplicable, etc.

Teniendo todo ello en cuenta y para terminar, se recogen una serie de reflexiones sobre el sistema normativo de Derecho Internacional Privado y su aplicación consular en calidad de propuestas.

Parece inevitable comenzar por la necesidad de que el legislador se preocupe por otorgar coherencia al sistema, a pesar de que muchas de las disposiciones tengan carácter internacional o comunitario. Como se ha desarrollado, las últimas reformas de la legislación interna, si bien cuentan con aspectos positivos, como la mención expresa a los menores españoles en el exterior, no sistematizan la normativa y crean imprecisiones que son fuente de dudas para aquellos que han de aplicarla. Solo si se escuchan las reflexiones de la doctrina y la jurisprudencia y se actúa en consecuencia se podrá configurar un sistema normativo más claro y directo.

En relación con ello, sería conveniente denunciar tratados internacionales que ya no resultan de aplicación o que no recogen la realidad actual, ya que pueden contribuir a la oscuridad normativa. Por ejemplo, figuras como la tutela consular continúan vigentes en ciertos convenios bilaterales¹⁷⁴, a pesar de haber caído hoy en desuso¹⁷⁵.

Desde un enfoque más práctico, iniciativas como la creación de Guías prácticas por parte de la Dirección General de Asuntos Consulares y Españoles en el Exterior, muestran el esfuerzo de mejorar cualitativamente la actuación de nuestros consulados. A pesar de la importancia del caso por caso, una recopilación sistemática de las actuaciones realizadas con carácter general otorga una buena base para aquellos que han de intervenir. Sin embargo, dado que no existen compilaciones, no siempre es sencillo acceder rápidamente a información más detallada, como casos similares anteriores que puedan ayudar a resolver situaciones futuras.

Sería igualmente conveniente reforzar la formación del personal consular en casos relacionados con menores, tanto en lo que se refiere a la detección, actuación y seguimiento de los mismos, como en relación con estrategias de comunicación adaptadas a los niños, puesto que son estos los que pueden aportar muchas de las claves que permitan garantizar su protección.

Por último, parece necesario seguir consolidando los mecanismos tanto formales como informales de comunicación fluida entre autoridades estatales (Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, Dirección General de Asuntos Consulares y Españoles en el Exterior, Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional) y las autoridades de las Comunidades Autónomas. Con ello, se continuarán sentando las bases para una actuación rápi-

¹⁷⁴ CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *Op. cit.*, p. 479.

¹⁷⁵ Desde la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular se constata que no existe ningún consulado tutor en los últimos años.

da en situaciones de emergencia, pero también para el seguimiento, evaluación y mejora del sistema de protección de la minoridad.

En definitiva, son muchos los obstáculos que impone el sistema de Derecho Internacional Privado actual en materia de responsabilidad parental y protección de la minoridad a aquellos que tienen que conocerlo y aplicarlo, incluidas las autoridades consulares. A pesar de ello, como lo recoge Lloyd DeMause¹⁷⁶, «la historia de la infancia es una pesadilla de la que hemos empezado a despertar hace muy poco. Cuanto más se retrocede en el pasado, más bajo es el nivel de la puericultura y más expuestos están los niños a la muerte violenta, el abandono, los golpes, el terror y los abusos sexuales».

Por tanto, cabe esperar que se constaten y se subrayen con creciente intensidad las carencias del sistema de Derecho Internacional Privado en materia de responsabilidad parental y protección de la minoridad en aras a crear un conjunto coherente de normas que giren en torno a la protección de los derechos de los niños y a su interés superior.

¹⁷⁶ DEMAUSE, L. (1974), *La evolución de la infancia*, p. 1.

V

ANEXOS

ANEXO I: **Ámbito de aplicación según la definición de menor**¹⁷⁷

Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre 1989.

Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, hecho en La Haya el 19 de octubre de 1996.

Artículo 2. El Convenio se aplica a los niños a partir de su nacimiento y hasta que alcancen la edad de 18 años.

Convenio sobre competencia de las Autoridades y la Ley aplicable en materia de protección de menores, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961.

Artículo 12. A los fines del presente Convenio, se entenderá por «menor» toda persona que tenga la calidad de tal, de acuerdo con la ley interna del Estado del que es nacional, o la ley interna del Estado de su residencia habitual.

Convenio de 23 de noviembre de 2007 sobre Cobro Internacional de Alimentos para los Niños y otros Miembros de la Familia.

Artículo 2. Artículo 2. El presente Convenio se aplicará: *a)* a las obligaciones alimenticias a favor de una persona menor de 21 años derivadas de una relación paterno-filial; *b)* al reconocimiento y ejecución o ejecución de una decisión sobre obligaciones alimenticias entre cónyuges y ex cónyuges cuando la solicitud se presente conjuntamente con una demanda comprendida en el ámbito de apli-

¹⁷⁷ Elaboración propia.

cación del subapartado *a*); y *c*) a las obligaciones alimenticias entre cónyuges y ex cónyuges, con excepción de los Capítulos II y III.

2. Cualquier Estado contratante podrá, de conformidad con el artículo 62, reservarse el derecho de limitar la aplicación del Convenio con respecto al subapartado 1 *a*), a las personas que no hayan alcanzado la edad de 18 años. El Estado contratante que haga esta reserva no podrá exigir la aplicación del Convenio a las personas de la edad excluida por su reserva.

3. Cualquier Estado contratante podrá, de conformidad con el artículo 63, declarar que extenderá la aplicación de todo o parte del Convenio a otras obligaciones alimenticias derivadas de una relación de familia, filiación, matrimonio o afinidad, incluyendo en particular las obligaciones a favor de personas vulnerables. Tal declaración sólo creará obligaciones entre dos Estados contratantes en la medida en que sus declaraciones incluyan las mismas obligaciones alimenticias y partes del Convenio.

4. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán a los niños con independencia de la situación conyugal de sus padres.

Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sus-tracción Internacional de Menores.

Artículo 4. El Convenio se aplicará a todo menor que tuviera su residencia habitual en un Estado contratante inmediatamente antes de la infracción de los derechos de custodia o de visita. El Convenio dejará de aplicarse cuando el menor alcance la edad de 16 años.

Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

Artículo 3 El Convenio deja de aplicarse si no se han otorgado las aceptaciones a las que se refiere el artículo 17, apartado c), antes de que el niño alcance la edad de dieciocho años.

Convenio Europeo relativo al reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de dicha custodia, hecho en Luxemburgo el 20 de mayo de 1980.

Artículo 1. A los efectos del presente Convenio se entenderá por menor: Una persona, cualquiera que sea su nacionalidad, siempre que su edad sea inferior a los dieciséis años y que no tenga derecho a fijar su residencia, según la Ley de su residencia habitual o de su nacionalidad o según la legislación interna del Estado requerido.

Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996.

Artículo 1.1 El presente Convenio se aplicará a los niños que no hayan alcanzado la edad de 18 años.

Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997.

Artículo 2. El Convenio se aplicará a todo menor de dieciséis años, no emancipado, que tenga la nacionalidad de uno de los dos Estados.

Reglamento 1111/2019 del Consejo de 25 de junio de 2019 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores.

Considerando 17. El presente Reglamento debe aplicarse a todos los menores de 18 años, incluso cuando hayan adquirido capacidad antes de esa edad en virtud de su ley personal, por ejemplo en casos de emancipación por matrimonio.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor

Artículo 1. La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad.

ANEXO II: Normativa principal relativa a menores ratificada por España¹⁷⁸

Normativa internacional de Derecho Internacional Público

- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del niño, de 1924.
- Declaración Universal de los derechos humanos de 10 diciembre 1948 (arts. 16.3, 25.2, 26.3).
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones o prácticas análogas a la esclavitud, de 1956 (art.1d).
- Declaración de los Derechos del Niño, aprobado por Resolución de la AG de las Naciones Unidas 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959.
- Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, aprobado por Resolución de la AG de las Naciones Unidas 2200 (XXI) de 19 diciembre 1966 (arts. 10.1, 10.2, 11.1, 10.3 y 13).

¹⁷⁸ Elaboración propia.

- Pacto de derechos civiles y políticos, aprobado por Resolución de la AG de las Naciones Unidas 2200 (XXI) de 19 diciembre 1966 (arts. 10 y sobre todo, art. 24).
- Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 26 de junio de 1973.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer aprobada por Resolución de la AG de las Naciones Unidas 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) aprobadas por Resolución de la AG de las Naciones Unidas 40/33, de 28 de noviembre de 1985.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 25 de mayo de 2000.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados de 25 de mayo de 2000.
- Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de 15 de noviembre del 2000.
- Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones de 19 de diciembre de 2011.

Normativa europea de Derecho Internacional Público

- Convención Europea de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950.
- Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961 (arts. 7, 16 y 17).
- Carta Europea de Derechos del Niño aprobada por el Parlamento Europeo, de 21 de septiembre de 1992.
- Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, de 25 de enero de 1996.
- Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 diciembre 2000 (especialmente, art. 24).
- Convenio Europeo para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, de 25 de octubre de 2007.

Normativa internacional de Derecho Internacional Privado

- Convenio de la Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias respecto de menores, de 24 de octubre de 1956 (derogado¹⁷⁹).
- Convenio sobre la obtención de alimentos en el extranjero elaborado en el seno de las Naciones Unidas el 20 de junio de 1956.
- Convenio de la Haya sobre el Reconocimiento y Ejecución de Decisiones en Materia de Obligaciones Alimenticias de 15 de abril de 1958 (derogado).
- Convenio de La Haya sobre competencia de las Autoridades y la Ley aplicable en materia de protección de menores, de 5 de octubre de 1961 (derogado).
- Convención de Naciones Unidas sobre el consentimiento para el matrimonio, edad mínima para contraer matrimonio y registros de los mismos, de 10 de diciembre de 1962.
- Convenio de la Haya sobre Reconocimiento y Ejecución de Resoluciones relativas a las Obligaciones Alimenticias, de 2 de octubre de 1973.
- Convenio de la Haya sobre Ley Aplicable a las Obligaciones Alimenticias, de 2 de octubre de 1973
- Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 25 de octubre 1980.
- Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993
- Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 19 de octubre de 1996.
- Convenio de la Haya sobre Cobro Internacional de Alimentos para los Niños y otros Miembros de la Familia, de 23 de noviembre de 2007.
- Protocolo de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias, de 23 de noviembre de 2007.

Convenios de la Comisión Internacional de Derecho Civil (CIEC)

- Convenio n.º 4 sobre el cambio de apellidos y nombres, hecho en Estambul el 4 de septiembre de 1958.
- Convenio n.º 5 sobre la extensión de la competencia de los funcionarios cualificados para autorizar el reconocimiento de los hijos no matrimoniales, hecho en Roma el 14 de septiembre de 1961.

¹⁷⁹ Las derogaciones se producen por sustitución cuando los Estados Parte de un convenio anterior ratifiquen convenios posteriores relativos a la misma materia.

- Convenio n.º 6 sobre la determinación de la filiación materna de los hijos no matrimoniales, hecho en Bruselas el 12 de septiembre de 1962.
- Convenio n.º 19 relativo a la ley aplicable a los nombres y apellidos, hecho en Munich el 5 de septiembre de 1980.
- Convenio n.º 21 relativo a la expedición de certificados de diversidad de apellidos, hecho en La Haya el 8 de septiembre de 1982.

Normativa europea de Derecho Internacional Privado

- Convenio Europeo relativo al reconocimiento y a la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de dicha custodia, de 20 de mayo de 1980.
- Reglamento (CE) n.º 1.347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes. (Derogado).
- Reglamento (CE) n.º 2.201/2003 del Consejo de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1.347/2000 (Bruselas II Bis).
- Convenio de 30 de octubre de 2007 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Lugano II).
- Reglamento 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos.
- Convenio Europeo en materia de adopción de menores, de 27 de noviembre de 2008.
- Reglamento (UE) 2.019/1111 del Consejo de 25 de junio de 2019 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (Bruselas II Ter).

Normativa española

Tratados bilaterales

- Convenio entre España y Uruguay, de 4 de noviembre de 1987 sobre conflicto de leyes en materia de alimentos para menores y reconocimiento y ejecución de decisiones y transacciones judiciales relativas a alimentos.
- Convenio con Marruecos de 20 de mayo de 1997, sobre asistencia judicial, reconocimiento, y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores.

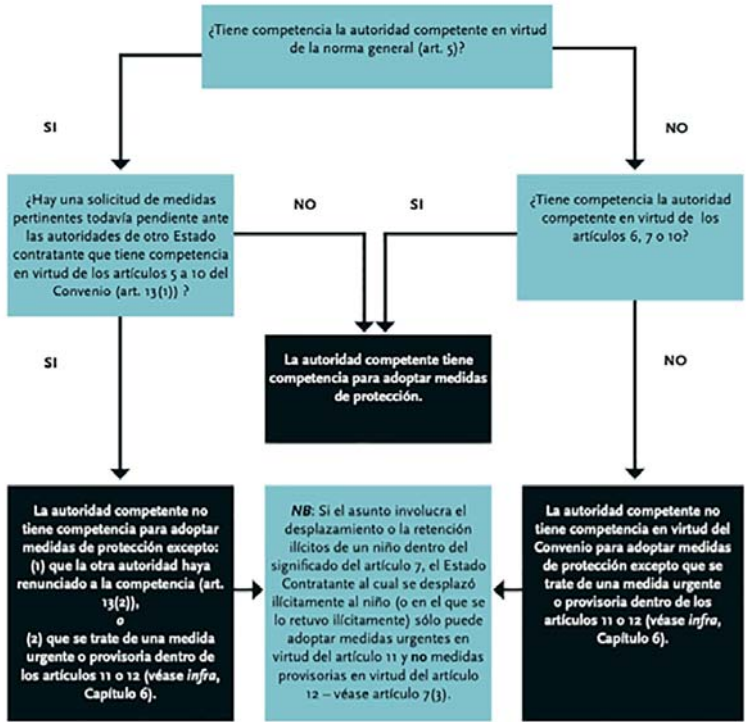
- Tratado entre el Reino de España y la República de El Salvador sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, hecho en Madrid el 7 de noviembre de 2000.
- Acuerdo sobre las condiciones de la mejora de la salud de menores nacionales de la República de Belarús en el Reino de España, de 1 de junio de 2009.
- Los Convenios bilaterales sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil firmados por España con Alemania, Austria, Italia, Francia, Suiza, Brasil, Bulgaria, Checoslovaquia, China, Colombia, Israel, Marruecos y Rumania incluyen en su ámbito material las obligaciones alimenticias.

Normas internas

- Constitución española, de 29 de diciembre de 1978 (especialmente el artículo 39).
- Código Civil de 24 de julio de 1889 y sus posteriores reformas.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.
- Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (Título II).
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil.
- Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Además, hay que tener en cuenta la existencia de los Derechos forales en España que suponen que la regulación sustantiva de las cuestiones relativas a la responsabilidad parental y la protección de menores difiera entre Comunidades Autónomas.

ANEXO III: esquema sobre competencia judicial internacional según el Convenio de la Haya de 1996¹⁸⁰



¹⁸⁰ CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. (2014), *Op. cit.*

ANEXO IV: correlación entre artículos del Reglamento Bruselas II Ter y el Convenio de la Haya de 1996¹⁸¹.

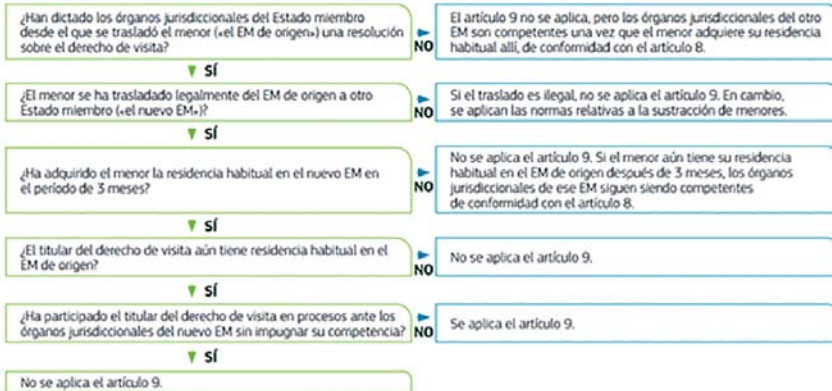
	Bruselas II Ter	Convenio de La Haya
Competencia general	Residencia habitual (art.7).	Residencia habitual (art.5).
Cambio de residencia habitual	Principio de perpetuo fori: no se traslada la competencia.	Pasan a ser competentes los tribunales del Estado de la nueva residencia habitual (art.5.2). Sin embargo, la validez de las medidas se mantiene a no ser que se haya dispuesto lo contrario (art.14).
Mantenimiento de la competencia en relación con los derechos de visita	Durante un plazo de tres meses y si se cumplen las condiciones recogidas en el art.8.	No se contempla.
Competencia por sumisión de las partes	Artículo 10.	No se contempla con carácter general pero sí es posible someterse a la competencia de los tribunales que deciden de un divorcio, separación judicial o nulidad del matrimonio (art.10).
Presencia del menor	Artículo 11.	Artículo 6.
Remisión a un órgano mejor situado	Artículos 12 y 13.	Artículos 8 y 9. La alusión a los vínculos más estrechos hace que las condiciones que se hayan de cumplir para tal remisión sean más amplias en el Convenio que en el Reglamento.
Competencia residual	Artículo 14	No se contempla, pero sí en el Informe explicativo.
Medidas provisionales	Artículo 15.	Artículos 11 y 12.
Cuestiones incidentales	Artículo 16.	No se contempla.
Litispendencia	Artículo 20.	Artículo 13.
Mantenimiento de las medidas a pesar de cambio de circunstancias	No se contempla.	Artículo 14.
Reserva sobre bienes sitos en España	No se contempla.	Reserva que otorga a las autoridades españolas competencia sobre los mismos.

¹⁸¹ Elaboración propia

ANEXO V: excepciones al principio de perpetuatio fori en el marco de la Unión Europea (artículos según Bruselas II Bis)¹⁸²

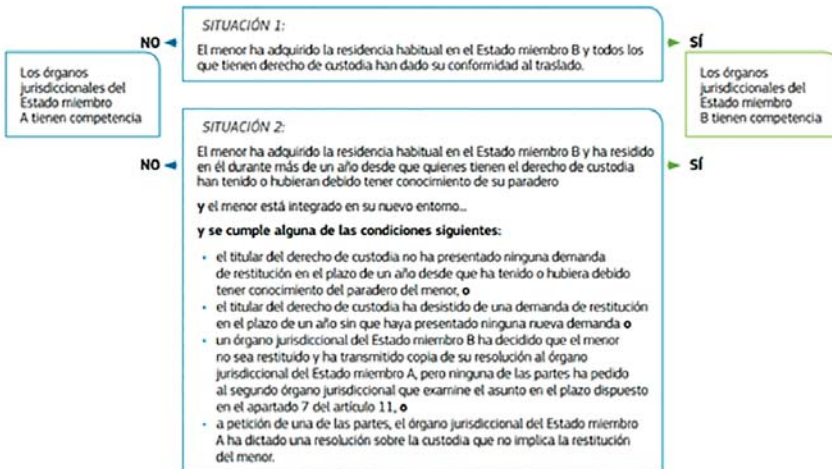
30 Guía práctica para la aplicación del Reglamento Bruselas II bis

3.2.4.2.8. Mantenimiento de la competencia del Estado miembro de la anterior residencia habitual del menor (artículo 9)



4.2.2. Competencia en asuntos de sustracción de menores – Efecto del artículo 10

Ejemplo. Un menor es trasladado de manera ilícita del Estado miembro A al Estado miembro B, donde permanece. ¿Qué órgano jurisdiccional tiene competencia para decidir sobre el fondo del asunto?



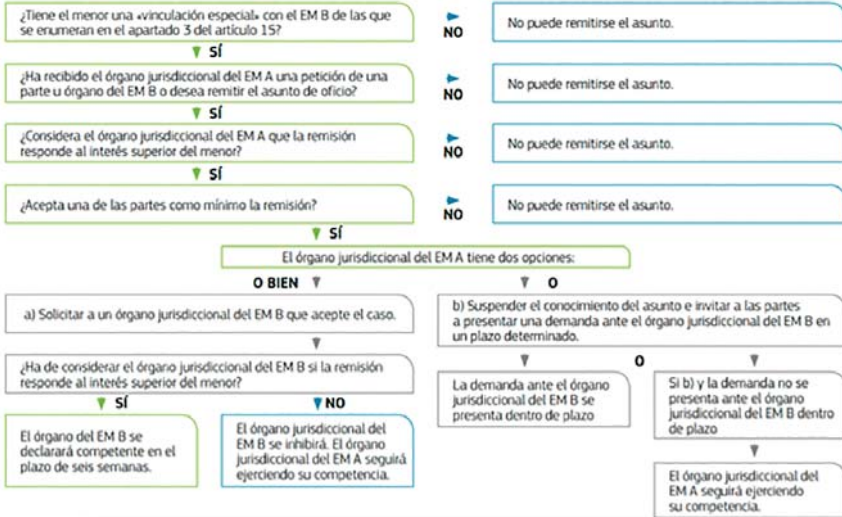
¹⁸² DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA. (2016), *Op. cit.*

ANEXO VI: litispendencia (Reglamento Bruselas II Bis)¹⁸³

Se ha de tener en cuenta la desaparición de la obligación de que una de las partes como mínimo acepte la remisión en el Reglamento Bruselas II Ter.

3.3.4.4. Remisión a un órgano jurisdiccional mejor situado – Artículo 15

El órgano jurisdiccional de un Estado miembro («EM A») ante el que, de conformidad con los artículos 8 a 14 del Reglamento, se ha presentado un asunto en el que tiene competencia, puede excepcionalmente remitir el asunto o una parte de este a un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro («EM B»), si se cumplen las siguientes condiciones:



¹⁸³ DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA. (2016), *Op. cit.*

VI

BIBLIOGRAFÍA

ARENAS GARCÍA, R. (2019) Cinco décadas de proceso codificador de la UE: «historia de un éxito», en ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P. (2019), *50 años de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea en el diván*, Valencia, Tirant lo blanch.

BERNARDO SAN JOSÉ, A. (2020), «Las normas de competencia internacional en materia de responsabilidad parental en el Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo de 25 de junio de 2019», Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2020), Vol. 12, n.º 2, ISSN 1989-4570 - www.uc3m.es/cdt - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5671>.

BORRÁS RODRÍGUEZ, A., (2019), «Bruselas II, Bruselas II bis, Bruselas II ter...», Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 38:, pp. 1-5, en línea: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjFlcecpdr0AhUVgc4BHU3NBeIQ-FnoECAQQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.reei.org%2Findex.php%2Frevista%2Fnum38%2Farchivos%2F38_01_Tribuna_Borras_Alegria.pdf&usq=AOvVaw3QoI5yfuD2JtB4x_hFkYII.

CALVO CARAVACA, A.L.; CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2018), *Derecho Internacional Privado*, Granada, Editorial Comares.

CAMPUZANO DÍAZ, B., (2020), «El nuevo Reglamento (UE) 2019/1111: análisis de las mejoras en las relaciones con el Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 sobre responsabilidad parental», Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2020), Vol. 12, N.º 1, pp. 97-117, ISSN 1989-4570 - www.uc3m.es/cdt - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5182>, en línea: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiCr6SWpNr0AhV11uAKHeGNCS0QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uc3m.es%2Findex.php%2FCDT%2Farticle%2Fdownload%2F5182%2F3672&usq=AOvVaw0P7uXHmfXXZ8weI8TEDbw7>.

COMISIÓN EUROPEA, (2014), Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo *sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000*, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0225>.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, (2009), «Observación General n.º 12: El derecho del niño a ser escuchado», 51o período de sesiones, Ginebra, en línea: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>.

CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. (2014), *Manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños*, La Haya, en línea: <https://assets.hcch.net/docs/68be6d4e-f4b8-4a8e-b041-faaa17efb050.pdf>.

DEMAUSE, L. (1974), *La evolución de la infancia*, en línea: http://www.psicodinamicajlc.com/articulos/varios/evolucion_infancia.pdf.

DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA, «Portal Europeo de e-Justicia», en línea: https://dg-justice-portal-demo.eurodyn.com/ejusticeportal/content_parental_responsibility-302-es.do.

DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA DE LA COMISIÓN EUROPEA. (2016), *Guía práctica para la aplicación del Reglamento Bruselas II bis*, en línea: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f7d39509-3f10-4ae2-b993-53ac6b9f93ed>.

DURÁN AYAGO, A. (2016), «Aspectos internacionales de la reforma del sistema de protección de menores. Especial referencia a la adopción internacional», Anuario Español de Derecho Internacional Privado, t. XVI, pp. 415—462.

DURÁN AYAGO, A. (2017), «Comunicaciones. Responsabilidad parental, relaciones paterno-filiales y protección de menores: ¿tres denominaciones para tres realidades diferentes?» en GUZMÁN ZAPATER, M.; ESPLUGES MOTA, C. (dir.); HERNÁN BALLESTEROS, M.; VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (coord.), *Persona y familia en el nuevo modelo español de Derecho Internacional Privado*, Tirant Lo Blanch.

ESPINAR VICENTE, J.M. (2019), *El matrimonio, las familias y la protección del menor en el ámbito internacional*, Madrid, Dykinson.

ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P. (2019), *50 años de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea en el diván*, Valencia, Tirant lo blanch.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2018), «Aproximación al interés superior del menor en el derecho internacional privado español», *Bol. Mex. Der. Comp.* [online], vol.51, n.º 151, pp.107-134, en línea: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332018000100107&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2448-4873.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.; SÁNCHEZ LORENZO, S. (2020), *Derecho Internacional Privado*, Navarra, Thomson Reuters.

GARAU SOBRINO, F.F. (2011), «Notas sobre la colisión de fuentes de Derecho Internacional Privado español sobre responsabilidad parental y protección del niño», *Cuadernos de Derecho transnacional*, vol.3, n.º1, pp. 282-289, en línea: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/1080>.

GARCÍA CANO, S. (2002), *La cooperación internacional entre autoridades en el marco de la protección del menor en Derecho Internacional Privado español*, Córdoba, (en línea: <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/405>).

GONZÁLEZ MARIMÓN, M. (2021), «Un paso más en el proceso de armonización del Derecho privado europeo: la concreción por el TJUE del concepto de residencia habitual del menor recogido en el reglamento Bruselas II bis», *Instituto de Derecho Iberoamericano*, en línea: <https://idibe.org/doc-trina/paso-mas-proceso-armonizacion-del-derecho-privado-europeo-la-concrecion-tjue-del-concepto-residencia-habitual-del-menor-recogido-reglamento-bruselas-ii-bis/>.

HELLMÉR, M. (2018), *La violencia contra los niños y las niñas en el ámbito familiar*, Valencia, Tirant lo Blanch.

KRUGER, T., SAMYN, L. (2016), «Brussels II bis: successes and suggested improvements», *Journal of Private International Law*, Vol. 12, N.º 1, pp. 132—16, en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441048.2016.1151150>.

LAGARDE, P. (1997), *Informe explicativo al Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996*, sesión XVIII de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado, en línea. <https://www.childabduction.com/wp-content/uploads/02-Informe-explicativo-1996.pdf>.

LÓPEZ-TARTUELLA, MARTÍNEZ, A. (2016), «La ley aplicable a la adopción internacional y la competencia judicial en materia de medidas de protección del menor tras las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, n.º. 16, pp. 375-393, en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6375164>.

MOURA RAMOS, R.; RODRÍGUEZ BENOT, A., (2016), *Evolución reciente del Derecho Internacional Privado de familia en los Estados Miembros de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

ORTIZ HERRERA, S., (2008), «Tratamiento de la responsabilidad parental en el Reglamento 2201/2003. Un avance hacia la integración y armonización del derecho civil en Europa», *Revista de Derecho UNED*, n.º 3.

RODRÍGUEZ PINEAU, E., (2017), «La refundición del Reglamento Bruselas II Bis: de nuevo sobre la función del Derecho Internacional Privado europeo», *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios, Vol. 69/1, enero-junio 2017, Madrid, pp. 139-165, en línea: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2017/07/5_estudios_rodriguez_pineau_refundicion_reglamento_bruselas.pdf.

SÁNCHEZ EZNARRIAGA, L.Z., (2020), «Reformas sustantivas introducidas por la LOPJM 1/1996» en SÁNCHEZ EZNARRIAGA, L.Z., *GPS Derecho de familia*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

SÁNCHEZ LORENZO, S., (2019), «Cincuenta años de Derecho Internacional Privado de la UE: el lado oscuro» en ESPLUGES MOTA, C; DIAGO DIAGO P.; JIMÉNEZ BLANCO, P. (2019), *50 años de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea en el diván*, Valencia, Tirant lo blanch.

WENKE, D., HEIBERT, T. (2015), *Transnational Child Protection: Practical guide for caseworkers and case officers*, Estocolmo, Council of Baltic Sea States Secretariat, ISBN: 978-91-980572-6-3, en línea: https://childrenatrisk.cbss.org/wp-content/uploads/2020/12/Guide_for_case_workers_and_officers.pdf.

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 2003, recurso n.º 30.943/96, asunto Sahin c. Alemania.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2007, C-435/06, asunto C., en línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0435:ES:PDF>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de abril de 2009, C-523/07, asunto A., en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX-T/?uri=CELEX%3A62007CA0523>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de julio de 2010, recurso n.º 41615/07, Caso Neulinger y Shuruk contra Suiza.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2010, C-296/10, asunto Purrucker, en línea: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-296/10>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010, C-491/10 PPU, asunto Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz, en línea: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-491/10%20PPU>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010, C-497/10 PPU, caso B. Mercredi c. R.Chaffe, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0497>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de abril de 2012, C-92/12, caso Health Service Executive SC, AC.

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2015, 8.478/2015.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2015, C-404/14, asunto Matoušková, en línea: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169198&doclang=ES>.

STJUE de 21 de octubre de 2015, C-215/15, asunto Vasilka Ivanova Gogova y Iliya Dimitrov Iliiev, en línea: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170122&doclang=ES>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 11 de octubre de 2016, recurso n.º 23.298/12, asunto Iglesias Casarrubios y Cantalapiedra Iglesias c. España, en línea: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-167113%22%5D%7D>.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2016, recurso n.º 27853/09, caso X c. Letonia.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de junio de 2017, C-111/17 PPU, caso OL vs. PQ.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, C-512/17, asunto HR., en línea: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203428&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7896466>.

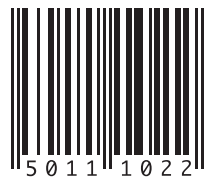
Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de abril de 2018, C-565/16, asunto Alessandro Saporano, en línea: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-565/16>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 2018, C-393/18 PPU, asunto UD c./ XB; W, V y X.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 31 de mayo de 2018, C-335/17, asunto Valcheva, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CA0335&from=ES>.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de noviembre de 2021, C-289/20, asunto IB contra FA, en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0289>.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA 