La europeización de la política exterior española: retos y desafíos

José María Beneyto Pérez
[coordinador]

FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

APEE
ASOCIACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: RETOS Y DESAFÍOS

José María Beneyto Pérez
(Coordinador)

LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: RETOS Y DESAFÍOS

APEE
ASOCIACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

frA | FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

Reservados todos los derechos.

Ni la totalidad ni parte de los libros pueden reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

El contenido expuesto en este libro es responsabilidad exclusiva de sus autores.

© EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES, S.A.
Tomás Bretón, 21 – 28045 Madrid
Teléfono: 915 398 659
cerasa@cerasa.es
www.cerasa.es

© FUNDACIÓN RAMÓN ARECES
Vitruvio, 5 – 28006 MADRID
www.fundacionareces.es

ISBN-13: 978-84-9961-459-5
Depósito legal: M-16625-2024

Impreso por:
Campillo Nevado, S.A.
Desierto de Tabernas, 8
28320 Pinto (Madrid)

Impreso en España / Printed in Spain

ÍNDICE

PRESENTACIÓN (Raimundo Pérez-Hernández y Torra) 15

LOS AUTORES 17

Primera Parte
¿QUÉ SIGNIFICA LA EUROPEIZACIÓN?

Capítulo 1. DIMENSIONES DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (José María Beneyto Pérez) 25

1. ¿En qué consiste el proceso de "europeización" de la política exterior? 25
   1.1. Definición y tipología 25
   1.2. La adhesión de España a la CEE 27
   1.3. Europeización vertical descendente 32
   1.4. Europeización vertical ascendente 34
   1.5. Europeización horizontal 35
2. Áreas de la europeización ascendente: la influencia de España en la UE . 39
   2.1. La política de cohesión económica y social. América Latina 39
   2.2. El Mediterráneo y Oriente Medio 47
   2.3. Ciudadanía europea e instituciones. Luchas contra el terrorismo y política de seguridad 59
   2.4. Relaciones de la UE con Estados Unidos y otros países 61

Capítulo 2. MULTILATERALISMO, DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN Y ASILO. EFECTOS DE LA DESGLOBALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y NACIONALES (Jonatán Cruz Ángeles) 63

1. Introducción 63
2. Multilateralismo y derechos humanos 64
3. Migración y asilo en el contexto de la desglobalización 69

4. Políticas migratorias comunitarias y nacionales frente a la desglobalización 76
5. Efectos de la desglobalización en las políticas de vecindad 83
6. Conclusiones 86

Segunda Parte
CUESTIONES INSTITUCIONALES. SEGURIDAD Y DEFENSA

Capítulo 3. LA IMPORTANCIA DE LA GEOPOLÍTICA PARA ESPAÑA (Ignacio Fuente Cobo) 91
1. La geopolítica es poder 91
2. La geografía determina el carácter de España 92
3. El punto de inflexión de la geopolítica española 95
4. Demografía y poder nacional 96
5. La geografía como activo estratégico 97
6. La necesidad de un espacio geopolítico ibérico 98
7. Una posición geográfica excéntrica 99
8. Visión global y enfoque regional 101
9. Proyección y profundidad estratégica 104
10. África como zona de interés preferente 105
11. Iberoamérica. La importancia de la lengua y la historia 108
12. Conclusiones: la geopolítica importa, también a España 110

Capítulo 4. LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS. Seguridad y defensa: la Política Europea de Defensa y su impacto en políticas nacionales. Los actores de la Europa de la defensa (Natividad Fernández Sola) .. 115
1. Cuestiones previas sobre la europeización de las políticas nacionales de defensa 115
2. La europeización *toploading* y *downloading* de la política de defensa nacional 118
   2.1. Estrategia Global de la Unión Europea y Estrategia Nacional de Seguridad de España 119

2.2. Participación en operaciones y en proyectos europeos de seguridad y defensa 121
3. Desarrollos recientes de la PCSD: ¿hacia una defensa europea? 123
4. Conclusiones 127

Capítulo 5. LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLITÍCA EXTERIOR ESPAÑOLA: CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS. Cuestiones institucionales, el paso a la mayoría cualificada, políticas exteriores nacionales y PESC (Javier Rupérez Rubio) 129

Capítulo 6. EL REFUERZO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA A PARTIR DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA (Francisco Aldecoa Luzárraga) 143
1. Consideraciones generales 143
2. La reacción de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania 144
3. La efectividad relativa de las sanciones 145
4. El aislamiento progresivo de Rusia debido a la Política Exterior Común 147
5. Los avances en materia de Política Exterior de Seguridad Común desde la agresión rusa a Ucrania 148
6. La ayuda militar de la UE a Ucrania 150
7. La Unión Europea aumenta su apoyo a Ucrania ante la preocupación de que Estados Unidos reduzca su presencia 151
8. Conclusiones: el refuerzo de política europea de seguridad y defensa como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania 153

Capítulo 7. FORTALECIMIENTO Y DESAFÍOS EN LA NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS QUÍMICAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN ACTUAL (Fernando Borredá Juste) 155
1. Resumen histórico y análisis de la situación actual de las armas químicas 156
2. Desafíos y consideraciones para las políticas de no proliferación 162
3. Estrategias de mitigación y control de la proliferación química 170
4. Conclusiones 175

Capítulo 8. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL REINO UNIDO TRAS EL BREXIT: DE SU RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA A LA GRAN BRETAÑA GLOBAL (Cristina Ruenes Mariñas) 179

Tercera Parte
ÁREAS GEOGRÁFICAS

Capítulo 9. ESPAÑA Y CHINA EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL (Cristina Serrano Leal) 195
1. China en el nuevo orden mundial 195
1.1. Importancia económica y comercial de China 196
2. China y EE. UU.: rivalidad geoestratégica y económica 198
2.1. Desarrollo tecnológico e industrial y rivalidad económica 200
3. China y la UE: ¿una nueva relación? 204
4. China y España: 50 años de relación bilateral 209
5. Conclusiones 213

Capítulo 10. AUTORITARISMO Y TRANSFORMACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA (Harold Bertot Triana) 215
1. Introducción 215
2. *Continuismo* presidencial y derechos humanos: la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 217
3. Los nuevos "autoritarismos". El *bukelismo* y la anulación o subordinación de otros órganos institucionales 223
4. Conclusiones 231

Capítulo 11. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA FRENTE A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EUROPEA (Sonsoles Dieste-Muñoz y Juan Tovar Ruiz) 233
1. Introducción 233
2. El debate sobre la autonomía estratégica europea 235
2.1. Aparición y consolidación de la cuestión de la autonomía estratégica. 235

2.2. La indefinición de la autonomía estratégica 240
2.3. Las dos posiciones dentro de la Unión Europea: Autonomía Estratégica vs Relaciones Transatlánticas 245
3. Desafíos para la seguridad europea y sus implicaciones para el debate. 252
3.1. La Guerra de Ucrania 252
3.2. El conflicto de Gaza 256
3.3. Las elecciones presidenciales de 2024 en Estados Unidos 259
3.4. El debate sobre la posición europea en relación a la República Popular China 262
4. Conclusiones 264

Capítulo 12. LA RELACIÓN ESPAÑA - ESTADOS UNIDOS EN 2024. UN VÍNCULO FIRME, PERO DE NUEVO VULNERABLE (Juan Moscoso del Prado Hernández) 267
1. Introducción 267
2. El antiamericanismo en España 268
3. Un vínculo multidimensional 270
4. EE. UU. como arma arrojadiza 271
5. Relaciones políticas 273
6. La sociedad civil 274
7. Relaciones culturales, el español y la comunidad hispana en EE. UU.. 276
8. La visión del mundo, ¿interés común o interés de los EE. UU.? 277
9. Seguridad 280
10. El marco de la UE 281
11. Inversión directa de EE. UU. en España y de España en EE. UU. 282
12. La nueva política industrial como clave transversal (comercio exterior, tecnología, digitalización y energía) 283
13. Conclusión: la preocupación europea y española por los EE. UU. 286

Capítulo 13. EL CÁUCASO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA UE (Antonio Alonso Marcos) 289
1. Introducción 289

2. Relaciones históricas España-Cáucaso 291
2.1. Nuestra relación con la URSS 291
2.2. El conflicto de Nagorno-Karabaj 293
3. El siglo XXI 303
3.1. Las primaveras de colores 304
3.2. Osetia del Sur, Abjasia y Ayaria 306
3.3. Nuestra relación con los nuevos Estados independientes 307
4. Conclusiones 311

Capítulo 14. EL FINAL DE LA UNIÓN SOVIÉTICA, LOS CONFLICTOS DEL CÁUCASO DEL SUR Y LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL PROYECTO EUROPEO (Jordi Xuclà i Costa) 313
1. Tres décadas de conflicto en el Alto Karabaj, una herencia del final abrupto de la Unión Soviética 313
1.1. Enero negro: los hechos de Bakú del 20 de enero de 1990 314
1.2. De la invasión armenia de Azerbaiyán y tres décadas de conflicto al restablecimiento de las fronteras reconocidas por Naciones Unidas.. 317
1.3. Karabaj como elemento de disputa en la conformación de las identidades nacionales armenias y azerís 319
2. Experiencias y conclusiones del conflicto de Nagorno-Karabaj 320
2.1. Mi primer contacto con el conflicto del Alto Karabaj: un asunto congelado 321
2.2. El factor humano: el choque entre Gorbachov y Aliyev en 1987 como elemento clave en la primera guerra del Alto Karabaj 321
2.3. La pobre política exterior española en el Cáucaso del Sur 323
3. Los límites geográficos del proyecto europeo. Una reflexión desde la experiencia de las misiones de observación electoral 324
3.1. Las observaciones electorales después del fin de la Guerra Fría..... 325
3.2. El fracaso del despliegue de los estándares democráticos: las invasiones de Afganistán e Irak 326
3.3. Los límites orientales de la UE y el incremento del interés por las misiones de observación electoral 328
3.4. Lecciones aprendidas de las misiones de observación electoral 329

Capítulo 15. ACTORES NO ESTATALES DE TIPO VIOLENTO Y POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA: ¿LA HORA DEL SAHEL? (Lucas J. Ruiz Díaz) 331
1. Introducción 331
2. El abordaje de los actores no estatales de tipo violento en la estrategia española de seguridad 334
3. Los instrumentos de la política exterior al servicio de la seguridad nacional 339
4. El Sahel, un desafío multidimensional a la seguridad interna en el "segundo vecindario" 346
5. Conclusiones 350

PRESENTACIÓN

Raimundo Pérez-Hernández y Torra
Director de la Fundación Ramón Areces

Este libro, auspiciado por la Fundación Ramón Areces dentro de su compromiso de décadas con el desarrollo de la investigación científica de alto nivel, es el resultado de las ponencias presentadas y posteriormente revisadas y completadas en el I Congreso de la Asociación de Política Exterior Española (APEE), que tuvo lugar en la sede de la Fundación en Madrid los días 28 y 29 de septiembre de 2023, y que congregó a un número de expertos y analistas en política exterior procedentes de la Universidad, la diplomacia, los *think tanks*, las empresas y la sociedad civil. La APEE tiene como objetivo contribuir eficazmente al debate, formulación y análisis crítico de la política exterior española, con el explícito deseo de servir de plataforma de encuentro a investigadores y profesionales nacionales y extranjeros.

La obra está dividida en tres partes, que tratan respectivamente de la definición del fenómeno de la europeización y sus rasgos principales, de las cuestiones institucionales en el nuevo contexto geopolítico y de seguridad en el que nos encontramos, y de diferentes áreas geográficas.

En la primera parte, se lleva a cabo un examen detallado de las dimensiones de la europeización (José María Beneyto) y de en qué medida la actual tendencia hacia la desglobalización puede afectar a valores sustanciales de las políticas nacionales y comunitarias (el multilateralismo, y la defensa y promoción de los derechos humanos) así como a determinadas políticas relacionadas con los mismos (migración y asilo) (Jonatán Cruz). Esta primera parte constituye por tanto una introducción a la temática, tanto desde sus aspectos más sistemáticos y formales como sustanciales.

La segunda parte se abre con la descripción del marco geopolítico (Ignacio Fuente), para, seguidamente, examinar la política de seguridad y defensa de la UE y su impacto en las políticas nacionales (Natividad Fernández Sola), las cuestiones institucionales, con la discusión de la cuestión central del paso a la

mayoría cualificada en la PESC (Javier Rupérez). A continuación, se efectúan tres estudios de caso con los que se pretende ilustrar a través de ejemplos concretos la relevancia adquirida por las cuestiones de seguridad y defensa con la agresión de Rusia a Ucrania (Francisco Aldecoa), un análisis crítico del actual sistema de no proliferación de armas químicas (Fernando Borredá), y la política exterior del Reino Unido tras el Brexit (Cristina Ruenes). Es decir, el conjunto de esta segunda parte busca ofrecer un fresco selectivo del debate institucional y su engranaje con la acelerada transformación del marco geopolítico y de seguridad al que asistimos.

La tercera parte del libro se centra en determinadas áreas geográficas, siempre desde la perspectiva de la interacción de las políticas nacionales y comunitarias. Así, se analiza en primer lugar la relación entre España y China en el contexto del nuevo orden global (Cristina Serrano), los avances del autoritarismo en América Latina y cómo ello afecta al constitucionalismo (Harold Bertot), la relación con Estados Unidos, tanto desde la perspectiva de la PESC y del concepto de "autonomía estratégica" de la UE (Sonsoles Dieste-Muñoz y Juan Tovar), como de la relación bilateral España-Estados Unidos (Juan Moscoso del Prado), la región del Cáucaso y su incidencia en la política exterior española (Antonio Alonso), así como el impacto de los conflictos del Cáucaso Sur en el horizonte de las próximas ampliaciones comunitarias (Jordi Xuclá), y, finalmente, de nuevo en perspectiva nacional y de la UE, la región del Sahel y las amenazas que plantea a la seguridad (Lucas Ruiz).

Esperamos de esta manera con la edición de esta obra –y agradeciendo a su coordinador, el catedrático José María Beneyto la tarea llevada a cabo– contribuir al muy necesario debate sobre la política exterior española, sus fines y modos de realización, dentro de los objetivos de investigación y difusión de los resultados investigatorios que persigue la Fundación Ramón Areces, y con el fin de que la sociedad española cuente con los instrumentos de análisis necesarios para la reflexión y su desarrollo como sociedad plenamente consciente del entorno en el que debe seguir alcanzando objetivos de prosperidad y de convivencia.

LOS AUTORES

Francisco Aldecoa Luzárraga. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, se ha centrado en el estudio de las Relaciones Internacionales y de la Integración Europea. Fue vicerrector y rector en funciones de la Universidad del País Vasco, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (2002-2010), presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Es presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde julio de 2018, y miembro del Board del Movimiento Europeo Internacional desde noviembre de 2020.

Antonio Alonso Marcos. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, universidad donde se doctoró con la tesis "Hizb ut Tahir en Asia Central". Desde 2007 es profesor de la Universidad San Pablo CEU y del Máster COPE de radio, donde imparte asignaturas relacionadas con la Historia y las Relaciones Internacionales. Ha publicado diversos libros, capítulos y artículos sobre esa misma temática. Ha sido observador electoral en Kazajistán, Uzbekistán y Armenia. Colabora habitualmente con medios de comunicación.

José María Beneyto Pérez. Catedrático de Derecho Internacional, Derecho Europeo y Relaciones Internacionales y director del Real Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU. Profesor visitante de la Kennedy School y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. Catedrático Jean Monet de la Unión Europea. Abogado en ejercicio. Coordinador del programa Center for European Studies Harvard University/Fundación Ramón Areces. Ha publicado más de 60 libros y 120 artículos sobre las materias de su especialidad académica.

Harold Bertot Triana. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Internacional de la Empresa (UNIE) de Madrid. Director del Grado de Relaciones Internacionales de UNIE. Ha ejercido como abogado, asesor jurídico y ha impartido docencia en varias universidades y centros de investigación de Europa y América Latina. Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas (línea Derecho) de la Universidad Rey Juan Carlos (Sobresaliente con mención *Cum laude*). Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la

Escuela Diplomática de España de la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad de la Habana. Licenciado en Derecho con Título de Oro de la Universidad de La Habana.

Es secretario académico de la *Revista Electrónica Iberoamericana* del Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos y del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid. Es miembro de número de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Fernando Borredá Juste. Secretario general de la Autoridad Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas, en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Acumula más de veinte años de experiencia en asuntos de seguridad internacional, defensa y política exterior relacionada, con un recorrido profesional que incluye ocho años en La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), seis años en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y cinco años en el actual puesto en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, así como en el Ministerio de Defensa (JEMAD-UVE). Académicamente, se ha centrado en el campo de la seguridad internacional y la defensa. Posee un doctorado en Relaciones Internacionales (*Summa cum laude*) y un Máster en Seguridad Internacional y Estudios de Paz por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Jonatán Cruz Ángeles. Licenciado en Derecho. Máster en Derecho Autonómico y Local por la Universidad de Córdoba. Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática de Madrid (perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores de España). Doctor en Derecho Público y Común Europeo, en cotutela con la Universidad de Paris X (Nanterre). Ha trabajado como Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Loyola Andalucía (2014-2019). Actualmente, es Profesor Contratado Doctor en el área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén.

Sonsoles Dieste-Muñoz. Graduada en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad de Burgos y Máster en Islam y Mundo Árabe Contemporáneo por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente se encuentra realizando sus estudios de doctorado en la Universidad de Burgos, dónde también es Profesora Asociada en el área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Forma parte del Grupo de Investigación ERESCHA, del Grupo de Innovación Docente CRIPOL y es co-coordinadora del Grupo Permanente

de Política Comparada en el Magreb y Oriente Próximo de la Asociación Española de Ciencia Política. Las principales líneas de investigación que desarrolla son política exterior de Estados Unidos hacia el Norte de África y realismo neoclásico como enfoque teórico en relaciones internacionales.

Natividad Fernández Sola. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Durante tres años, ha sido titular de la Cátedra Príncipe de Asturias, en Georgetown University. Fue coordinadora de la División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad (MdD) de 2009 a 2011. Entre sus publicaciones ms recientes destacan: *OTAN, España y el Frente Sur. Análisis geopolítico tras cuarenta años de experiencia compartida*, Revista de Estudios de Seguridad Internacional, vol. 8, núm. 1, pp. 71-85, 2022. Y *Russian Foreign Policy in the Greater Maghreb: Implications for Transatlantic Policy*, en "NATO and the Greater Maghreb: Geopolitics, Threats, and Great Powers", Lexington Books, 2022.

Ignacio Fuente Cobo. Coronel de Artillería diplomado de Estado Mayor y actualmente trabaja como analista principal en el Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ha ocupado diversos destinos de mando, siendo el último el Regimiento de Artillería Antiaérea 74 y ha sido profesor en la Escuela de Estado Mayor y en el Colegio Defensa de la OTAN de Roma. Es autor de numerosas publicaciones, libros y capítulos en España y en el extranjero, y profesor y conferenciante habitual en diversos centros y universidades españolas. Es miembro de la Academia Española de las Ciencias y Artes Militares.

Juan Moscoso del Prado Hernández. Doctor (PhD) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Economía por el Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Senior Fellow en Esade Geo y jefe del Departamento de Relaciones Internacionales del Consejo Económico y Social de España (CES). Diputado a Cortes Generales en las VIII, IX y X legislaturas por Navarra (2004-2016). Fellow del Aspen Institute España, del German-Marshall Fund de los Estados Unidos y miembro del Consejo del European Council on Foreign Relations (ECFR). Consejero, consultor privado, patrono, profesor y economista para diferentes empresas, organizaciones internacionales multilaterales, universidades e instituciones de la sociedad civil.

Cristina Ruenes Mariñas. Diplomática de carrera desde 2005. En Madrid ha ostentado distintos puestos en los gabinetes del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, así como en el

Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno. En el exterior, ha sido Cónsul de España en Panamá, y ha estado destinada en Libia, Nueva York y en el Servicio Europeo de Acción Exterior en Bruselas. Desde 2020 es la consejera encargada de la política interior y de las relaciones con el Parlamento en la Embajada de España en Londres. Es licenciada en Derecho por la Universidad San Pablo CEU y tiene un Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Sorbona de París.

Lucas Ruiz Díaz. Doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Granada (2015), en donde se licenció en Ciencias Políticas (2004) y finalizó el Máster en Derecho Constitucional Europeo (2008). Obtuvo igualmente el Diplôme d'Études Spécialisées en Política Europea en la Université libre de Bruxelles (ULB, 2005) y se graduó en Derecho por la UNED (2020). Ha completado su formación académica y experiencia investigadora gracias a las pasantías realizadas en varias organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa (2008), las Naciones Unidas (2009) y la Unión Europea (Eurojust, 2010; Parlamento Europeo, 2013). Es especialista en política, derecho y políticas europeas, en particular aquellos aspectos ligados al espacio de libertad, seguridad y justicia y la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Actualmente, es Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Granada.

Javier Rupérez Rubio. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y titulado por la Escuela Oficial de Periodismo, diplomático de carrera, ha sido embajador de España ante la OTAN, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y ante los Estados Unidos de América. Fue secretario general adjunto de la ONU y director ejecutivo del Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad. Como político, ha sido diputado y senador por Cuenca, Madrid, Ciudad Real y la región de Castilla-La Mancha, así como presidente del Partido Demócrata Popular y de la Internacional Demócrata Cristiana. Es presidente de la consultoría "Rupérez International" y de la plataforma Denaria, académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y patrono de la Fundación FAES. Profesor de Relaciones Internacionales en las universidades San Pablo CEU y Villanueva, autor de varios ensayos sobre política y diplomacia, así como de dos tomos de novela y relatos. Condecorado con la Gran Cruz de Isabel la Católica.

Cristina Serrano Leal. Técnico Comercial y Economista del Estado y Doctora en Ciencias Económicas (Ph.D.). Ha sido directora general de Relaciones Económicas Internacionales y Consejera Económica y Comercial en la

Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Ha tenido cargos de subdirectora general en las Secretarías de Estado de Comercio y de la Unión Europea. Actualmente es Vocal Asesora en el Gabinete del ministro de Industria, Comercio y Turismo. Desarrolla también actividad académica, siendo autora de un libro y numerosos artículos sobre temas económicos y financieros de la Unión Europea y economía internacional.

Juan Tovar Ruiz. Juan Tovar Ruiz es Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos. Ha sido investigador predoctoral en la Universidad Autónoma de Madrid, investigador postdoctoral en la Universidad Carlos III de Madrid e investigador visitante en la Universidad de Georgetown (Washington D.C.). Sus principales líneas de investigación abarcan la política exterior estadounidense, las relaciones transatlánticas, la política exterior española y la competición entre grandes potencias, sobre las que ha publicado y colaborado con diversas revistas académicas, think tanks y medios de comunicación. Es autor de *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia 1989-2009* (Tirant lo Blanch), *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos: de Truman a Trump* (Catarata) y *La política internacional de las grandes potencias* (Síntesis).

Jordi Xuclá i Costa. Abogado y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Ramon Llull-Blanquerna. Investigador asociado al Real Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU. Consultor en relaciones internacionales. Ex miembro del Senado (2000-2004), del Congreso de los Diputados (2004-2019) y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2008-2019). En PACE fue presidente del Grupo Parlamentario Liberal entre 2014 y 2017 y miembro del Comité de Selección de los Jueces de la Corte Europea de Derechos Humanos (2013-2019). También ha sido miembro de las asambleas parlamentarias de la OTAN y de la Unión por el Mediterráneo. Ha sido presidente de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo y de la Comisión de las políticas integrales para la discapacidad del Congreso de los Diputados. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Girona y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Ramon Llull.

Primera Parte
¿QUÉ SIGNIFICA LA EUROPEIZACIÓN?

Capítulo 1
DIMENSIONES DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA[1]

José María Beneyto Pérez
Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad San Pablo CEU (Madrid)
Director del Real Instituto de Estudios Europeos
Profesor visitante de la Universidad de Harvard

1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROCESO DE "EUROPEIZACIÓN" DE LA POLÍTICA EXTERIOR?

1.1. Definición y tipología

Existe un consenso generalizado entre la literatura académica sobre la España contemporánea en el sentido de los tres procesos nucleares que han transformado al país y a su política exterior: la democratización de las instituciones y la sociedad, la modernización económica y social unida a la apertura al exterior, y la integración europea. Desde el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986 –y, en realidad, desde antes, por el efecto transformador de la aproximación a Europa– el fenómeno estructural que más ha afectado a la política exterior española ha sido la CEE, luego Unión Europea (UE). El posicionamiento de España como una potencia media con influencia regional (especialmente, en Europa y América Latina) y capacidad de actuación global, ha tenido en la "europeización" su anclaje y palanca de actuación.

Desde el punto de vista de los Tratados comunitarios, el Tratado de la Unión Europea (TUE) ha previsto, en su artículo 24, el engranaje de la política exterior

[1] La primera versión de este texto fue publicada como parte del libro de José María Beneyto Pérez, *Política exterior española*, Tecnos, Madrid, 2023.

de los Estados miembros con la política exterior europea, al establecer que estos deben trabajar de acuerdo con los principios de la UE, con el fin de mostrar coherencia entre la política exterior desarrollada por las instituciones europeas y la suya propia. Y en el artículo 34 TUE, por lo que se refiere a la participación de los Estados miembros en Conferencias y Organizaciones Internacionales (incluyendo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), se formaliza la obligación de coordinar sus acciones con las posiciones de la UE, bajo la guía del Alto Representante.

Se ha intentado definir la "europeización" como el proceso consistente en las dinámicas de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas, "formas de hacer las cosas", así como creencias y normas compartidas. Estas dinámicas son, primero, definidas y consolidadas en la elaboración de las políticas de la UE, y, más tarde, incorporadas en la lógica del discurso interno (nacional y subnacional), en las estructuras políticas y en la definición de las políticas públicas[2].

Pero, en realidad, las dimensiones del complejo proceso de la europeización son variadas, de largo alcance y de diferente gradación, operando en una doble dirección: transformando las políticas nacionales ("europeización *top-down*" o vertical descendente) y contribuyendo a las políticas europeas ("europeización *bottom-up*" o vertical ascendente).

Existe una tercera dimensión, que es la construcción de *una nueva identidad diplomática* ("europeización horizontal"). En este contexto se enmarcan la cooperación entre las diplomacias europeas y la generación de una conciencia diplomática colectiva en el contexto y en relación con la PESC[3]. La europeización horizontal explica la socialización de intereses e identidades entre Estados miembros en aquellos ámbitos relacionados con la política exterior. La PESC sirve como plataforma a partir de la cual los Estados interaccionan, cooperan y se influencian mutuamente de una forma voluntaria y no-jerárquica en sus diplomacias exteriores y en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

---

[2] Bulmer, S. J. y Radaelli, C. M., "The Europeanisation of National Policy?", en Bulmer, S. y Lequesne, C. (eds.). (2005). *The Member States of the European Union*, Oxford, p. 341.

[3] Mestres, L., "La europeización de las políticas exteriores nacionales", en E. Barbé (dir.). (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, pp. 154-171.

Como resultado de estos diversos niveles de interacción, la europeización ha transformado profundamente la política exterior española.

Una vez superado el "síndrome del aislamiento" derivado del franquismo, la participación de España en la política europea desde los primeros años noventa estuvo determinada por la voluntad de convertir a España en una potencia media anclada en Europa y en un protagonista activo del devenir de la presencia y acción de la UE en el escenario internacional.

La política exterior española en el espacio comunitario, esto es, la interacción de las relaciones exteriores de España con sus homólogos europeos en el seno de las instituciones comunitarias y en relación con dichas instituciones, constituye una política exterior *sui generis,* de naturaleza y carácter no conocidos anteriormente, al llevarse a cabo no en el ámbito doméstico, transnacional o interestatal, sino en un espacio supranacional, el "comunitario". Las políticas de la UE impregnan las políticas domésticas y afectan a la toma de decisiones desde una triple interacción: instituciones-Estados miembros, Estados miembros entre sí, y los Estados miembros en cuanto actores de la política comunitaria. Este entrecruzamiento de las políticas domésticas y las comunitarias tiene lugar en un marco jurídico específico, el del Derecho Comunitario y su aplicación, con unos objetivos de integración supranacional que desbordan cualquier consideración puramente estatal o de relaciones "internacionales".

1.2. La adhesión de España a la CEE

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 fue el fruto de un largo proceso, que no dejó de estar plagado de dificultades.

En 1962, el ministro de Asuntos Exteriores de la época, Fernando María de Castiella, dirigió una carta al presidente del Consejo Europeo solicitando formalmente "una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común"[4]. Esta solicitud no fue

---

[4] Citado por Bassols, R., "España y las Comunidades Europeas", en Oreja Aguirre, M. y Sánchez Mantero, R. (coords.). (2007). *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España (1975-1969)*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, p. 227.

aceptada como consecuencia de la naturaleza del régimen político de Franco, como había señalado a comienzos de ese mismo año el Informe Birkelbach de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyo título era significativamente "Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad"[5]. Sin embargo, la CEE continuó jugando un papel central en la política exterior franquista, aunque sin grandes avances. Lo que se consiguió fue un Acuerdo Aduanero Preferencial en 1970, por el que las empresas españolas obtuvieron una reducción del 63% en el arancel aduanero de los entonces seis Estados miembros de la CEE.

Tras la Ley de Reforma Política de 1976, la legalización del partido comunista en abril de 1977 y la convocatoria de las primeras elecciones democráticas, se inició un giro profundo en la política exterior, que desde entonces estaría marcado por el objetivo principal del Gobierno de Adolfo Suárez, pero compartido por todos los partidos del arco parlamentario, del ingreso en la CEE. Este objetivo, además de ser parte esencial de la "normalización" de la política exterior española y su salida del aislamiento, estaba encaminado a asegurar la consolidación democrática y a contribuir a la modernización económica del país.

Después de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977, el Gobierno español dirigió al Consejo Europeo una petición formal de adhesión a la CEE. Paralelamente, se buscó el reconocimiento del Consejo de Europa, la institución de mayor antigüedad dentro de las instituciones promotoras de la integración europea, y que actuaba como garante de la calidad democrática de los países que se iban acercando a Europa. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa dio su visto bueno al programa de reformas español antes incluso de que se celebraran las elecciones, y el 24 de noviembre de 1977 España entró a formar parte del Consejo de Europa, un paso que en ese momento estuvo dotado de una fuerte carga simbólica para el conjunto de la sociedad española[6].

---

[5] *Rapport fait au nom de la Commission Politique sur les aspects politiques et institutionnels de l' adhésion ou de l' association à la Communauté (Willi Birkelbach, Rapporteur)*, https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/69940; vid. sobre el contexto y las consecuencias del Informe Birkelbach, Bassols, R., *Veinte años de España en Europa*, pp. 106 y ss.

[6] Sobre el ingreso de España en el Consejo de Europa, ver el ya citado Messía, J. L. (1995). *Por palabra de honor: la entrada de España en el Consejo de Europa*, Parteluz, Madrid.

El nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, un antiguo colaborador de Castiella y europeísta convencido, manifestó seguidamente el interés español de proceder con la mayor rapidez posible a la adhesión, y el 28 de julio de 1977 presentó en Bruselas la solicitud. Tras dicha presentación, el presidente Suárez efectuó una gira por las nueve capitales comunitarias para exponer la situación política y las aspiraciones españolas. Ya en ese momento el presidente francés, Giscard d'Estaing, advirtió de los problemas a los que se enfrentaba la CEE, señaladamente desde su primera ampliación de 1973 a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, problemas institucionales, financieros y sectoriales no resueltos[7].

Pasarían todavía más de ocho años hasta que España accediera formalmente a la CEE. Influyeron muy diversos factores, en primer lugar, de orden político interno de determinados países miembros ante lo que algunos sectores –y en particular, el lobby agrícola en Francia– identificó como una amenaza competitiva, junto a las dificultades que en ese momento se creía que iba a causar el derecho de libre circulación de los trabajadores españoles hacia los países europeos. Pero también las instituciones comunitarias compartían las preocupaciones francesas y de otros países miembros ante los problemas por los que atravesaba la CEE. La Comisión Europea, sin abandonar el apoyo político a la adhesión –como tampoco lo harían las demás instituciones–, dispuso inicialmente que se efectuaran unas "reflexiones de conjunto sobre los problemas de la ampliación", algo que ni era preceptivo ni tenía precedente. Seguidamente, el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de España no pudo ser aprobado hasta finales de noviembre de 1978, entablándose finalmente las negociaciones el 5 de febrero de 1979, correspondiendo la dirección del equipo negociador al ministro de Relaciones con la CEE, Leopoldo Calvo-Sotelo[8].

Sin embargo, a los pocos meses de haberse identificado los dieciséis capítulos de la negociación e iniciarse esta, se produjo el "parón" o "pausa comunitaria", como consecuencia del discurso del presidente Giscard pronunciado ante la Asamblea de Cámaras Agrarias francesas en junio de 1980, en el que abogó por

---

[7] Rubio García, R., "La política exterior española y la Comunidad Europea/Unión Europea", en Calduch, R. (coord.). (1994). *La política exterior española en el siglo XX*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, pp. 201-222.

[8] Sobre este periodo, Calvo-Sotelo, L. (1990). *Memoria viva de la transición,* Plaza Janés/Cambio 16, Barcelona.

concluir satisfactoriamente la primera ampliación (se refería sobre todo implícitamente al problema de la contribución británica, puesta fuertemente en entredicho por la primera ministra británica Margaret Thatcher) antes de emprender en condiciones la segunda.

El proceso de adhesión se convirtió en un largo y tortuoso recorrido que, a pesar del entusiasmo y las expectativas generadas, tanto entre los sucesivos Gobiernos democráticos como entre la ciudadanía española en general, tendría aún que solventar un considerable número de obstáculos hasta 1986.

Leopoldo Calvo-Sotelo sucedió a Adolfo Suárez como presidente del Gobierno tras la falta de apoyo recibido y la crisis de su propio partido, la Unión de Centro Democrático (UCD), en medio de una progresiva aceleración de la inestabilidad política interna provocada por los ataques terroristas y las dificultades económicas, que culminarían en el fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, precisamente durante la investidura de Calvo-Sotelo. Tras el 23-F, la Comisión y el Parlamento Europeo reiteraron su respaldo político al ingreso de España y el Parlamento pidió que se aceleraran las negociaciones.

Puede decirse que el nuevo presidente apenas tuvo tiempo durante su corto mandato de continuar desbloqueando algunos de los obstáculos existentes, y la decisión de convertirse en miembro de la OTAN puede ser considerada como uno de los factores que contribuyeron a conseguir el objetivo final[9]. Tras iniciar el mandato de Calvo-Sotelo, se produjo un cierto desbloqueo en el proceso de adhesión, cuando el Consejo de Ministros comunitarios autorizó la negociación de las cuestiones agrícolas, así como las aduaneras, pero siempre y cuando España aceptase, por requerimiento francés, aplicar el IVA desde su ingreso. En la Cumbre de Londres de noviembre de 1981 hubo otra señal política, cuando los Diez (ya había ingresado Grecia) confirmaron solemnemente su compromiso político de apoyo al ingreso de España y Portugal, pero sin concretar fechas o plazos[10]. A los avances logrados en el primer semestre de 1982 con una presidencia belga muy favorable, se opuso de nuevo la actitud francesa insistiendo en que los capítulos más difíciles de la negociación (agricultura, pesca y recursos propios) no se

---

[9] Powell, CH. (diciembre 2000). "Cambio de régimen y política exterior: España 1975-1985", INCIPE-CERI, Fundación José Ortega y Gasset, *Cuadernos de Política Exterior*, núm. 8.

[10] Villar, F. (2016). *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996),* Marcial Pons, Madrid, p. 67.

podrían resolver mientras no se solucionasen los problemas internos comunitarios en esas áreas.

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) por una amplia mayoría en las elecciones de 28 de octubre de 1982 no significó en la práctica, a pesar del programa más crítico respecto al Mercado Común con el que este partido había concurrido a las elecciones, una modificación sustancial en la estrategia de la adhesión. La política exterior del PSOE pasó del radicalismo al posibilismo, de un programa anti-OTAN, pro-saharaui y con el objetivo de reafirmar los aspectos mediterráneos y latino-americanos de las relaciones exteriores españolas –aunque se entendieran como complementarios al objetivo de la integración– a explicitar por parte de Felipe González el vínculo entre la pertenencia a la OTAN y a la CEE[11].

Al desbloqueo de las relaciones hispano-francesas contribuyó, tras algunos primeros encontronazos, la cercanía ideológica del Gobierno de Felipe González con el de François Mitterrand y la superación de la falta de colaboración de las autoridades francesas en la lucha contra el terrorismo de ETA. Pero fue sobre todo crucial la voluntad de Alemania de aumentar los recursos presupuestarios de la Comunidad, al condicionar, en el Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983, el aumento de recursos a la ampliación. Posteriormente, la presidencia francesa consiguió desbloquear en el Consejo de Fontainebleau del año siguiente el mecanismo corrector de la contribución británica ("el cheque") al presupuesto comunitario, culminándose en el primer semestre de 1985, bajo presidencia italiana, la negociación.

La entrada formal en la CEE el 1 de enero de 1986, tras la firma del tratado de adhesión el 12 de junio de 1985 en el Salón de Columnas del Palacio Real de Madrid, se produjo en un periodo de prosperidad económica en España, gracias a la cual durante cinco años consecutivos se logró el mayor índice de crecimiento económico en toda la CEE y se llevó a cabo el programa más sistemático y completo de liberalización de la economía española desde el Plan de Estabilización

---

[11] Del Val Cid, C. (1996). *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*, CIS, Madrid, pp. 94-95; De Esteban, J. (1993). *Asuntos Exteriores*, Libertarias, Madrid, p. 104.

Económica de 1959[12]. Supuso también la definitiva salida del aislamiento internacional y la consolidación del sistema democrático en nuestro país. Tras incorporarse a la CEE, España inició la europeización del conjunto de sus políticas, y, en primer término, de las políticas económicas y comerciales.

En el terreno de la política exterior, ese mismo año de 1986 se produjo la firma, por parte de los ya entonces doce miembros de la CEE, del Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor el 1 de julio de 1987. El AUE significaría, por una parte, la reactivación del establecimiento del Mercado Interior europeo, con un ambicioso programa de legislación desreguladora, que debía de hacer efectivas hasta 1992 las cuatro libertades comunitarias básicas: libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Por otra parte, el AUE instituyó por primera vez la progresiva convergencia de las políticas exteriores nacionales a través de la Cooperación Política Europea, el embrión de lo que posteriormente se desarrollaría como Política Exterior y de Seguridad Europea (PESC) en el Tratado de Maastricht de 1993[13].

Desde el primer momento, España se situó en primera línea en el proceso de construcción europea, apoyando durante las negociaciones del AUE –donde participó como observadora– el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, la introducción de la política de cohesión económica y social, y la formalización de la Cooperación Política Europea. De hecho, el ingreso de Portugal y de España supuso un nuevo impulso al proceso de integración y contribuyó a superar la fase de "euroesclerosis" dominante en la CEE durante los años precedentes.

1.3. Europeización vertical descendente

El análisis de la europeización vertical descendente (*"top-down"*) en política exterior supone en primer término preguntarse sobre la incidencia de las posiciones exteriores europeas en la formulación de las relaciones internacionales de España. El resultado es una progresiva mutación (tanto en políticas como en preferencias) derivada de los objetivos, contenido y formas de *policy-making* de la política exterior europea. Gracias a este proceso de convergencia –que no de

---

[12] García Delgado, J. L. y Jiménez, J. C. (1999). *Un siglo de España, la economía,* Marcial Pons, Madrid.

[13] Beneyto, J. M. (1989). *El Acta Única Europea. Mercado interior y Cooperación Política Europea*, Cívitas, Madrid.

homologación–, se puede otorgar una mayor relevancia a la agenda europea a la vez que se produce una relajación de los *domaines réservés* tradicionales de los Estados miembros, para ir sumándose a una definición compartida de las prioridades en política exterior[14].

Muchas de las materias que hasta hace poco se consideraban asuntos nacionales dependen hoy del engranaje existente entre las instituciones europeas y los Gobiernos y las Administraciones nacionales. Este "pooling" de soberanías se extiende a todas las áreas donde existe una competencia comunitaria: el comercio, la agricultura y la pesca, la regulación económica y jurídica, la política monetaria y la coordinación de las políticas económicas, el medioambiente, las cuestiones de Interior y de Justicia. Se extiende también a las áreas donde existe apoyo, coordinación, complemento, estímulo o supervisión por parte de las instituciones europeas. Los modos de gobernanza y de afectación por la UE de las políticas nacionales son muy variados[15].

En los últimos tiempos se derivan prioritariamente de la agenda comunitaria las dos transformaciones, digital y energética, la creación de la Europa de la Salud, los acuerdos comerciales de nueva generación, la innovación tecnológica, la defensa del Estado de Derecho, y, de forma cada vez más perentoria, el desarrollo de una genuina política exterior y de defensa europeas.

En su conjunto, la política exterior española experimentó señaladamente los efectos de la entrada en vigor de los Tratados de Maastricht (1994) y Lisboa (1997), por los que se subrayaron los aspectos estratégicos de la UE, su intención de reafirmarse como actor global en la escena internacional, las modificaciones institucionales de la PESC, y la puesta en marcha de la diplomacia común europea (SEAE).

Las innovaciones del Tratado de Maastricht y las reformas de Lisboa perseguían en su conjunto alcanzar una coherencia y coordinación en el seno de la PESC y con relación a las políticas exteriores nacionales a través de la figura del Alto Representante y la constitución del SEAE. El Tratado de Lisboa, en particular, reforzó el objetivo de construir una política exterior común y de segu-

---

[14] Gross, E. (2009). *The Europeanization of National Foreign policy. Continuity and Change in European Crisis Management,* Basingstoke y Nueva York, p. 17.

[15] Vid. para una visión general, Mangas Martín, A. (2012). "Las competencias de la Unión Europea", en *ibid.*, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, pp. 67-84.

ridad y de defensa (PESC y PCSD), para las que la creación y desarrollo (a partir de 2010) del SEAE debía contribuir eficazmente[16].

En este contexto, dos ejemplos concretos de los efectos de la europeización vertical descendente para el caso español son el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel en enero de 1986, como unas de las primeras decisiones tras el ingreso de España en la CEE, y la alineación de la cultura española de seguridad con los principios y valores expuestos en los principales documentos estratégicos de la UE.

1.4. Europeización vertical ascendente

La europeización desde abajo (*bottom-up)* o vertical ascendente plantea cuestiones referidas a si España facilita o dificulta la formación de las políticas europeas, cómo contribuye a ellas, y, en lo que se refiere específicamente a la política exterior, en qué medida transfiere sus problemas e intereses diplomáticos hacia la agenda europea, logrando una "mutualización" de los mismos. Es decir, analiza la proyección de las preferencias en política exterior de los Estados miembros al nivel de la UE y en qué medida las prioridades e intereses de las políticas exteriores nacionales pasan a ser asumidas como prioridades por la entidad supranacional. Con ello, los Estados miembros consiguen aumentar su influencia internacional y reducir los costes de desarrollar una política exterior autónoma, a la vez que refuerzan a la UE como actor global y se fortalecen a sí mismos como actores en el escenario internacional.

El ejemplo más paradigmático de la europeización "desde abajo" de la política exterior española es la exportación a la UE de sus intereses y preferencia en relación con América Latina, y, en gran parte también (junto con Francia e Italia), de su interés en el Mediterráneo. Entre ellos, el más relevante es el esfuerzo español por trasladar la relación con Marruecos, que afecta a intereses económicos (pesca), de seguridad (terrorismo e inmigración), y territoriales (enclaves españoles en la costa norteafricana), al nivel europeo, con el objetivo de diluirlos en una aproximación regionalizadora, esto es, con un enfoque más amplio y que utilice las ventajas de la negociación colectiva.

---

[16] Barbé, E. (dir.). (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, pp. 17-153.

En perspectiva temporal, en cuanto proyección de los intereses nacionales españoles hacia la agenda de la UE y como una forma de incrementar la influencia del país a nivel internacional, España se ha presentado en el espacio supranacional comunitario como:

1) Creador de normas (ciudadanía europea, lucha contra el terrorismo y desarrollo de la cooperación en materias de justicia e interior).
2) Inspirador principal de nuevos instrumentos comunitarios (reforma de los fondos regionales y fondos de cohesión).
3) Líder en el Mediterráneo, con la puesta en marcha del "Proceso de Barcelona", y, en relación con América Latina, creando una política comunitaria hacia la región.
4) Proponiendo determinados objetivos políticos (Agenda de Lisboa).

En términos generales, en cuestiones potencialmente divisorias, como el conflicto palestino-israelí, o la posición hacia China, España ha desarrollado habitualmente un perfil pragmático, sumándose a, o reforzando, la posición mayoritaria, aunque en ocasiones ha mantenido actitudes más unilaterales[17].

1.5. Europeización horizontal

1.5.1. Socialización y adaptación burocrática

Por lo que se refiere a la tercera dimensión apuntada, la europeización "horizontal", que incide en la creación de una comunidad diplomática europea, la cuestión es en qué medida afectan las dinámicas de consulta y los procesos institucionales europeos a la identidad diplomática española. La socialización se produce cuando los Estados miembros comparten información, cumplen con unos procedimientos comunes y se genera un creciente reflejo de coordinación. Un aspecto importante de este proceso es analizar cómo las élites y los representantes nacionales en Bruselas han ido progresivamente pensando más en términos europeos que en intereses estrictamente nacionales. Otro aspecto relevante es la transformación administrativa que la entrada en la UE llevó consigo, en particular, en el ministerio de Asuntos Exteriores, aunque no exclusivamente.

---

[17] Barbé, E., "Europeanisation of Foreign Policy: A "Good Pupil", en Arregui, J. (ed.). (2022). *Europeanisation of Public Policies in Spain. Opportunities and Challenges,* McGraw Hill, Madrid, pp. 207-222.

España fue, desde la primera época tras la adhesión, altamente receptiva a europeizar sus instrumentos de política exterior. La búsqueda de la identificación con la acción exterior europea se mantuvo de forma viva en el ministerio de Asuntos Exteriores tras la primera generación de diplomáticos españoles cuya experiencia profesional se basó en las negociaciones para la adhesión, algunos de los cuales formaron parte posteriormente de las instituciones europeas o del SEAE. De manera que, a mediados de los años 1990, cuando se comenzó a desarrollar la PESC tras el Tratado de Maastricht, España contaba con una comunidad diplomática dispuesta a incorporar las prácticas generadas y adaptarse a los requisitos europeos.

Ello exigió una reorganización burocrática interna, con la creación desde 1987 –tras la entrada en vigor del Acta Única Europea– de un Director Político a nivel de Dirección General del ministerio, y del Corresponsal Europeo (COREUR). A su vez, el nombramiento de diplomáticos españoles en determinados puestos en Bruselas, como el Comité Euromediterráneo, creado a raíz del Proceso de Barcelona, la Agencia Europea de Defensa, y la designación en dos ocasiones de un español (respectivamente, Javier Solana y Josep Borrell) como Alto Representante para la PESC, mostraron la capacidad de adaptación de los políticos y profesionales españoles para contribuir a la construcción de una política exterior europea y, a la vez, europeizar objetivos nacionales.

1.5.2. Potenciación de las políticas nacionales y grados de la europeización

El ingreso de España y su participación en las políticas de la UE en sus diferentes estadios, definición, toma de decisiones, y en su aplicación y ejecución, han dotado al país de un grado de relaciones bilaterales y multilaterales, así como de una potencialidad en sus relaciones exteriores, como no había conocido desde hacía siglos.

En un mundo de acelerada transformación geopolítica, la relevancia de la UE y del proceso de europeización para la política exterior española no ha dejado de incrementarse. La Unión es una potencia económica y comercial mundial, el euro, una importante moneda de reserva, y Europa, en su conjunto, el mayor contribuidor a la política de cooperación al desarrollo, así como un protagonista relevante en misiones internacionales de mantenimiento de la paz. Su activa participación en los organismos internacionales de naturaleza económica y comercial –como la Organización Mundial del Comercio– y en las instituciones

financieras internacionales –como el FMI, el Banco Mundial, o el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea–, así como en la ONU, en el G-7 y el G-20, y en otros órganos de gobernanza global, supone una plataforma de potenciación de la acción exterior española a nivel mundial.

En especial, si observamos la globalización de las amenazas y desafíos a la seguridad y a sus intereses y valores, es evidente el interés de España en que Europa se convierta en un actor efectivo en el escenario internacional. La UE en su conjunto y la PESC en concreto actúan como efecto multiplicador. Por ejemplo, los acuerdos comerciales y de asociación con terceros países, o la conformación de estrategias comunes en áreas de particular relevancia para la política exterior española, como América Latina, el Magreb, y el Mediterráneo, multiplican las posibilidades de influencia de la política exterior española.

Por otro lado, gran parte del conjunto de instrumentos de la acción exterior de la Unión (acuerdos comerciales y de asociación, efectos exteriores de las políticas sectoriales, de la PESC y PESCD, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, participación en misiones de paz) generan obligaciones o posiciones vinculantes para España.

En este contexto, la pregunta crucial a futuro que el proceso de europeización plantea es determinar si seguirán existiendo espacios propios de la política exterior española, qué contenidos tendrán, y cómo será su articulación con respecto a la PESC. La PESC no está concebida como una política "común" plenamente integrada, lo que sugiere que las políticas exteriores nacionales mantendrán determinadas parcelas de su política exterior.

El desafío para las políticas exteriores de los Estados miembros consiste en establecer un equilibrio entre la europeización y el mantenimiento de posiciones autónomas, allí donde sean necesarias. Se trata de gestionar adecuadamente el solapamiento y la interrelación entre intereses nacionales, regionales y globales.

Las cuestiones de gobernanza global, los desafíos a la seguridad, tales como las crisis y conflictos territoriales, o las relaciones estratégicas regionales con las grandes potencias, pueden ser gestionadas de manera más eficaz a través de la UE que al nivel doméstico. También aquí aplica el principio de subsidiariedad, desde el nivel nacional al europeo.

Determinadas relaciones bilaterales seguirán siendo necesarias. Resulta difícil imaginar la gestión de los riesgos propios de cualquier país sin una relación

con las grandes potencias, en primer término, con Estados Unidos, y, muy posiblemente también, con China y Rusia. Sin embargo, las políticas de la UE crean en ambos casos un marco de acción, delimitan estrategias, abren vías de desarrollo, dentro de las obligaciones comunes contraídas.

Por otro lado, resulta patente la necesidad de políticas españolas de cierta autonomía en relación con el Magreb (Marruecos, en particular) e Iberoamérica, en la política respecto al Mediterráneo y Oriente Medio, y posiblemente respecto a determinados países de África y países asiáticos. Además, la europeización no puede suponer en ningún caso una cesión de responsabilidades exteriores. Hay opciones fundamentales en política exterior que seguirán siendo de interés nacional, al menos por un previsible periodo. Para cada país europeo continuarán existiendo una serie de dominios reservados, vinculados a riesgos exteriores que atañen a la seguridad nacional, o en otras ocasiones unidas a la geografía, el pasado histórico, o la cultura. Cuestiones de naturaleza autóctona, como la defensa y promoción de la lengua española, seguirán teniendo un sesgo específico e insustituible.

En la dinámica de interrelación entre la política exterior al nivel europeo y el nacional, se produce así un efecto de "gradación" en las diferentes áreas geográficas, países y temáticas. La convergencia entre políticas nacionales y la PESC, y sus diferentes niveles de intensidad e interrelación, continuarán siendo dependientes del propio desarrollo de la política exterior europea y la integración comunitaria en su conjunto.

1.5.3. Retrocesos en la europeización

En esta dinámica de convergencia progresiva, se producen situaciones con efectos negativos en la interrelación entre políticas exteriores nacionales y la política exterior comunitaria: cuando se adoptan acciones diferenciadas contrarias, o cuando se retrocede respecto a posiciones comunes ya alcanzadas ("*deseuropeizaciones")*.

Una acción diferenciada de un Estado miembro o un grupo de Estados miembros puede llevar consigo bloqueos en la acción exterior de la UE. En estas situaciones, las críticas por la carencia de una voz única de la UE se amplifican si uno o varios Estados impiden al resto avanzar en ámbitos concretos de la política exterior europea.

En cuanto a los retrocesos en la europeización, el conflicto libio ha constituido, por ejemplo, una flagrante muestra de la diplomacia selectiva utilizada

por los países europeos, y aún del alineamiento y ayuda prestada por diferentes Estados miembros a las partes enfrentadas.

Por el contrario, un ámbito de política exterior nacional europeizada implica que se incorporan plenamente las posiciones comunes de la UE, que no se producen defecciones, que la prosecución de intereses nacionales se realiza a través de la acción colectiva de la UE, y que las políticas exteriores nacionales asumen en toda su extensión los valores y principios expresados por la UE en su actividad internacional[18].

De forma continuada y en el futuro, se continuará produciendo una recolocación estratégica de los Estados miembros de la UE, como consecuencia del desarrollo cada vez mayor de la PESC y el SEAE. El aprendizaje, la convergencia y la socialización son los mecanismos que impulsan el proceso de europeización y, por tanto, los que explican que los Estados miembros proyecten sus intereses en la definición de los objetivos y capacidades de la política exterior europea y, a la vez, adapten su política exterior a la de la Unión, así como a la del resto de los Estados miembros. Si la UE ha podido ser definida como un permanente proceso de negociación que acontece de forma multi-nivel y multi-lateral, la capacidad de generar y mantener alianzas y de articular los propios intereses en la dinámica de producción del "interés europeo" cobrará todavía más fuerza en el contexto de un fortalecimiento progresivo de la política exterior y de la política de seguridad y defensa europeas.

2. ÁREAS DE LA EUROPEIZACIÓN ASCENDENTE: LA INFLUENCIA DE ESPAÑA EN LA UE

2.1. La política de cohesión económica y social. América Latina

El ejemplo inicial de la europeización ascendente fue el de la política de cohesión, creada en el AUE a raíz del pacto hispano-alemán (González-Kohl), que obtuvo el apoyo de la principal potencia europea a la nueva política, dirigida fundamentalmente a los países del sur, y cuyo principal beneficiario iba a ser España. En este sentido resultó fundamental la sintonía de la Comisión Europea y de su presidente, Jacques Delors, que condujo a la aprobación del paquete financiero

---

[18] Wong, R. y Hill, C. (eds.). (2011). *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization,* Oxon y Nueva York, p. 211.

"Delors I" por el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas, en febrero de 1988, bajo presidencia alemana. La duplicación de los fondos estructurales permitió a España afrontar los desafíos del programa de culminación del mercado único. Poco después, la posición española favorable a la reunificación alemana reforzaría el buen entendimiento hispano-alemán, que cristalizaría en el apoyo germano a las reivindicaciones españolas con relación a los fondos de cohesión en los Consejos Europeos de Maastricht (diciembre de 1991) y de Edimburgo (diciembre de 1992)[19].

Desde su ingreso, España no dejó de luchar por aumentar el interés de la CEE e incrementar su cooperación en dos áreas prioritarias para la política exterior española, América Latina y el Mediterráneo.

Con respecto al Mediterráneo, existían algunas iniciativas comunitarias, pero la diplomacia española consiguió progresivamente dirigirlas hacia una política más global, más coherente y mejor dotada presupuestariamente a través de las concesiones comerciales, los nuevos protocolos financieros y el impulso a la cooperación. En este contexto, fue clave la sensibilización de los socios comunitarios sobre la importancia de la estabilidad en la ribera sur del Mediterráneo.

Por lo que se refiere a América Latina, España ya había participado como observadora activa en el diálogo con el grupo de Contadora desde 1984, e intervino, a finales de 1985, en la Conferencia de San José, que inició el proceso de diálogo y cooperación de la CEE con los países centroamericanos. En el propio Tratado de Adhesión se incorporaron dos declaraciones anexas relativas a las relaciones entre España y América Latina. A ello siguieron los esfuerzos para crear una Dirección General para América Latina en la Comisión, el aumento de los recursos financieros asignados a la región, y la institucionalización del diálogo con el "Grupo de Río". Dos comisarios españoles particularmente activos, Manuel Marín y Abel Matutes, serían, a partir de diciembre de 1988, protagonistas principales en esta ampliación geográfica del marco de acción exterior de la CEE.

Con la adhesión de España, la CEE procedió a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitió un reforzamiento

---

[19] Bonete Perales, R., "Políticas de cohesión económica, social y territorial", en Beneyto Pérez, J. M. (dir.). (2016). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo VII, *Otras políticas horizontales y sectoriales*, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 189-244 y 202-205.

y profundización de las mismas. El punto de partida fueron los dos documentos conexos a la adhesión española, la "Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina" y la "Declaración del Reino de España sobre América Latina"[20]. En el Consejo de La Haya de junio de 1986, Felipe González logró que se encargara al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión la realización de sendos estudios sobre la forma en la que podían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con la región. El resultado fue la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado "Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina", que abrió una nueva etapa en las relaciones birregionales, al sentar las bases de esa relación en valores, intereses y objetivos comunes.

La presidencia española de turno del primer semestre de 1989 tuvo como un objetivo principal la institucionalización de las relaciones políticas y económicas entre la Comunidad y América Latina. Esa primera Presidencia del Consejo plasmó los intereses europeos de la diplomacia española, con el énfasis puesto en la promoción de la cooperación entre Europa y América Latina. Durante los primeros años 90, a instigación de España, la CEE respondió a los nuevos retos tras el final de la Guerra Fría estrechando las relaciones con América Latina, con la firma de los acuerdos de cooperación de tercera generación con Argentina y Chile en 1990, con Uruguay y México en 1991, con Paraguay y Brasil en 1992, y finalmente, con Centroamérica y la Comunidad Andina (CAN) en 1993. En ellos se incluía la cláusula democrática y la llamada cooperación avanzada con los países latinoamericanos, completando la red de acuerdos de la CEE con todos los países de la región, con la excepción de Cuba.

El lanzamiento, en 1991, como una iniciativa externa a la PESC, de las Cumbres Iberoamericanas, persiguió mantener un margen autónomo de maniobra para la diplomacia española desde el que poder también influir en la relación euro-latinoamericana[21] –y beneficiarse inversamente de las ventajas de la europeización, expandiendo las capacidades de acción en América Latina–.

---

[20] Arenal, C., "La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones", Fundación Internacional Unión Europea, América Latina y el Caribe, https://intranet.eulacfoundation.org/es/system/files/Triangulacion_Espana-UE-Am%C3%A9rica%20Latina.pdf

[21] Villar, F., *La transición exterior de España*, p. 131.

Teniendo en cuenta la relevancia de América Latina para la política exterior española, siendo España el único país de la UE que posee verdaderamente una política nacional respecto a la región, el ingreso en la CEE supuso identificar a España como el portavoz de los intereses del subcontinente en Bruselas. Europeizar las relaciones con América Latina fue decididamente una opción estratégica del gobierno español para aumentar su peso en las instituciones comunitarias[22].

A partir de 1994, en consonancia con el éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, y paralelamente a los pasos dados en la integración continental con el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con México), tras la consolidación del Mercosur y la conclusión de un buen número de acuerdos multilaterales y bilaterales en la región, la relación con la UE pasó a centrarse, sin descuidar la prioridad otorgada al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, en las relaciones económicas y la liberalización del comercio.

La nueva estrategia de relaciones respecto a América Latina, puesta en marcha bajo la influencia decisiva del comisario Manuel Marín, se planteó como objetivo el establecimiento de una "asociación birregional". Para ello, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, impulsó la firma de acuerdos de asociación de cuarta generación con Mercosur, México y Chile[23]. Por impulso de la segunda Presidencia española del Consejo, en 1995, la UE aprobó la Comunicación de la Comisión cuyo objetivo fue definir una "Estrategia para reforzar la asociación entre Europa y América Latina"[24]. Esta Estrategia sentó las bases del marco de las relaciones euro-latinoamericanas, en un contexto de desarrollo del comercio y la competencia regional, lo que empujó a un mayor número de países de la UE, más allá del tradicional apoyo prestado por Italia, Francia y la

---

[22] Malamud, C. (2005). *La política exterior española hacia América Latina. Primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la Independencia,* Real Instituto Elcano, Madrid, p. 107.

[23] Peña, F. y Torrent, R. (2005). *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial,* Universidad de Barcelona, 16 Barcelona.

[24] Jara Roncati, E. (2011). *La Unión Europea, los países de América Latina y el Caribe. Una relación con pasado, presente y futuro,* Fundación Giménez Abad, Colecciones Monografías, núm. 5, Zaragoza, https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/monografia5_union_europea_dig.pdf

Comisión, a vencer las reticencias de los intereses sectoriales nacionales (agrícolas, en primer término). Posteriormente, un nuevo documento de la Comisión de octubre de 1995, titulado "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas de fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)", propuso por primera vez una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y se recalcó el carácter estratégico de la región para la UE.

El instrumento principal de la nueva Estrategia estaba constituido por una mayor apertura de los mercados latinoamericanos a las empresas europeas –y a la inversa–, lo que se esperaba lograr a través de acuerdos comerciales y de asociación, así como de un significativo aumento de la financiación y de la ayuda al desarrollo. La firma del Acuerdo de Asociación de la UE con México en 2000, y posteriormente con Chile, en 2002, bajo los Gobiernos de Aznar, subrayaron también el amplio grado de continuidad existente entre los dos grandes partidos españoles en los principales beneficios a obtener para la política exterior hacia América Latina a través de la europeización[25].

Sin embargo, el interés de la UE por América Latina no llegó a consolidarse del todo, a pesar de que, sobre la base de una nueva propuesta española, a la que se sumó Francia, se puso en marcha a partir de 1999 la celebración de las Cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE). La diplomacia española se involucró a fondo con el fin de que la primera Cumbre UE-América Latina tuviera lugar en Brasil en 1999 y se estableciera una Asociación Estratégica Bi-Regional. En 2002, durante la tercera presidencia española del Consejo, se organizó en Madrid una nueva Cumbre, en la que se consiguió firmar el Acuerdo de Asociación con Chile, aunque no se llegó a concluir el de Mercosur, diluyendo con ello la ambición birregional de la relación[26].

---

[25] Barbé, E., "Interacción entre política exterior española y política exterior europea: Normas europeas, intereses españoles y condicionantes internacionales", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (dirs.), *Política exterior española: un balance de futuro*, vol. 1, pp. 107 y ss.

[26] Sobre la evolución de la relación birregional, véase Sotillo Lorenzo, J. A. (mayo/agosto 2009). "Las cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, pp. 541-152. ce33.pdf; Durán Lima, J. E. (coord.). (2013). *La cooperación entre América Latina y la Unión Eu*566, https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27520joseangelsotillolorenzord *ropea. Una asociación para el desarrollo,* CEPAL/Cooperación Española, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36668/lcw464_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Bonilla, A. y Sanahuja, J. A. (eds.), *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía*

Si los casos de México y Chile no habían supuesto mayores obstáculos, debido en gran medida a que solo una parte reducida de sus exportaciones eran bienes agrícolas "sensibles", la negociación con el Mercosur resultó mucho más compleja, retrasándose considerablemente hasta 2000 y bloqueándose rápidamente. En los casos de Centroamérica y la CAN, la UE no contemplaba la firma de acuerdos de cuarta generación y, en consecuencia, el avance hacia zonas de libre comercio. Así, los Acuerdos UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina, que han sido caracterizados como de "tercera generación *minus*" o "cuarta generación *plus*"[27] no llegaron hasta diciembre de 2003 y no incluían el compromiso de avanzar hacia áreas de libre cambio. Solo a partir de la Cumbre ALCUE en Viena en 2006, la UE empezó a responder a las demandas centroamericanas y se abrieron las negociaciones para concluir Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la CAN, sobre la base de unos procesos de "evaluación conjunta" de los avances en la integración de ambas organizaciones subregionales.

En esa segunda mitad de la primera década del siglo XXI, con el pleno respaldo de España, la UE afirmó el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación con todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, esa ambición ya no se correspondía adecuadamente con la nueva situación política de la región ni con la crisis del regionalismo abierto que se había ido larvando progresivamente. Por otra parte, desde finales de los años 90, y a pesar de los intentos españoles de impulsar las relaciones, América Latina comenzó a encontrar cada vez menos eco en las instituciones europeas. La ampliación a 27 Estados miembros y las dificultades institucionales internas, de un lado, y las divisiones políticas y tensiones entre los países latinoamericanos, de otro, produjo el estancamiento de las Cumbres UE-América Latina y el debilitamiento del apoyo europeo a las nuevas fórmulas de integración latinoamericana, más alejadas del modelo comunitario[28].

---

de los Acuerdos de Asociación, Hamburgo y Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/11/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion.pdf

[27] Freres, Ch. (2002). "La cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la asociación Unión Europea-América Latina y Caribe", *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, núm. 7, p. 156.

[28] Arenal, C. (2010). "Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) países de América Latina y el Caribe", Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones, Fundación Carolina, Madrid, pp. 25-55.

Hay que tener en cuenta una serie de factores que influyeron para que, con posterioridad a la reunión de Madrid de 2002, las Cumbres ALCUE perdieran protagonismo.

Influyó, por una parte, el reforzamiento de Brasil como potencia regional (se empezó entonces a hablar de los "BRICS", "Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica", potencias emergentes) y la ambición de este país de jugar un papel autónomo, así como las crecientes divergencias políticas internas entre los países de la región y sus respectivos modelos económicos.

Por otra parte, durante los años 90 España se había beneficiado de su nuevo rol en la UE y del nivel de liberalización interno alcanzado, que propició la privatización de las principales compañías estatales y el desarrollo de multinacionales, en el sector bancario, energético, de infraestructuras, protagonizando grandes adquisiciones de compañías en numerosos países latinoamericanos. La densidad de los intereses económicos españoles así establecidos, con el aumento asociado de su proyección en la región, iba más allá del bajo interés colectivo de los países europeos en la zona. El protagonismo español posiblemente también retrajo la participación de otros países en iniciativas políticas de la UE, como Alemania, con muy relevantes inversiones y tradicional presencia industrial. Esta fuerte expansión española pudo haber levantado suspicacias entre sus socios europeos.

Subsistían, además, puntos de vista entre España y los socios comunitarios que diferían, como la posición respecto a Cuba. Aznar consiguió una posición común sobre el régimen cubano que no siempre fue compartida, y Rodríguez Zapatero, al contrario, tuvo dificultades con algunos Estados miembros (como Polonia o República Checa) en el apoyo a sus propuestas, dirigidas a intensificar la cooperación de la UE con Cuba, tras la renuncia como líder de Fidel Castro. La visita oficial del ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos a La Habana en abril de 2007, contraviniendo las sanciones colectivas de la UE contra el régimen de Castro, fue en este sentido el punto álgido de la diferenciación entre las posiciones del Gobierno español y de las instituciones europeas[29].

---

[29] Díaz Barrado, C. y Morán Blanco, S. (2018). "Las relaciones Cuba y Unión Europea: "El comienzo de una gran amistad", *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 34, pp. 969-1001. Véase un análisis de conjunto en Díaz Barrado, C., Fernández Liesa, C. y Zapatero Miguel, P. (eds.). (2008). *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, Madrid.

Pareció que el estancamiento en las relaciones podía de nuevo ser superado a partir de 2009. En enero de ese año el Consejo de la UE abrió la puerta al inicio de negociaciones comerciales con Colombia y Perú, y seguidamente la Comunicación de la Comisión "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales" se hizo eco de los nuevos mecanismos de integración latinoamericana, particularmente de UNASUR, llamando a la UE a reforzar el diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales. En la Cumbre celebrada en Madrid, en mayo de 2010, se acordó retomar las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur, que, sin embargo, no llegaron a término. Tampoco la intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN procedió con éxito, abriendo el paso a una nueva estrategia comunitaria de firma de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos miembros de los nuevos mecanismos de integración. Esta flexibilización fue apoyada por España, favoreciendo así la conclusión de un Acuerdo comercial multipartes con Colombia y Perú, por la vía bilateral, a la par que se intentaba impulsar la integración regional o subregional allí donde fuera posible[30].

La estrategia europea a favor del interregionalismo se mantuvo en sus líneas esenciales, si bien complementado con las relaciones subregionales y con algunas relaciones estratégicas con actores claves en la región, como Brasil, México y Chile. A pesar del interés español, las relaciones UE-ALC no consiguieron sin embargo desarrollar sus grandes posibilidades y el compromiso de la asociación estratégica birregional siguió sin plasmarse en realizaciones concretas tangibles ni en lo que se hubiera ambicionado como una "concertación política" en los foros internacionales. Diversas cuestiones de la agenda interregional, como el cambio climático, el desarrollo económico, la delincuencia transnacional y las migraciones, entre otras, hubieran requerido sin duda de mecanismos más efectivos.

Ciertamente, la integración regional latinoamericana dio un paso adelante con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, en la que se incluyó por primera vez a los 33 Estados de la región, iniciativa con la que inmediatamente la UE estableció cumbres al más alto nivel, si bien el enfoque de CELAC ha sido puramente pragmático y sus logros relativamente escasos.

---

[30] Malamud, C. (2010). "La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina", *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, I, núm. 98.

Tras la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023, después de siete años de parálisis ocasionada por las sucesivas crisis, la UE aspiraba, bajo la presidencia española del Consejo del segundo semestre de 2023, a convertir a América Latina en uno de los ejes prioritarios de su proyección internacional, especialmente relevante en el nuevo contexto geopolítico generado tras la invasión rusa de Ucrania. La erosión experimentada por la relación birregional, debido a causas diversas, como los problemas internos (crisis de 2008 y *Brexit*), las renovadas prioridades geopolíticas europeas, o la apuesta latinoamericana por otros actores internacionales, como China, exigían un rediseño del vínculo, para el que se hacían necesarios suficientes apoyos de otros socios comunitarios. Más allá de los intercambios comerciales, se hizo de nuevo patente la necesidad de otros componentes de tipo político, económico, social y de seguridad que ayudaran a superar la retórica tradicional de los valores compartidos y los objetivos genéricos. La relación requería ser reformulada de manera más horizontal y ampliarse a cuestiones como las medioambientales, digitales y la arquitectura financiera internacional, además de impulsar una articulación política más permanente, avanzar decididamente en los acuerdos comerciales pendientes de ratificación (UE-Mercosur) o de renovación (UE-Chile y UE-México), e incrementar el flujo de las inversiones, además de reflexionar sobre la estrategia global de la cooperación en un contexto de postpandemia y postguerra de Ucrania[31].

2.2. El Mediterráneo y Oriente Medio

La redefinición de los intereses españoles en el marco colectivo europeo fue paradójicamente más eficaz desde el principio en relación al Mediterráneo que a América Latina. Por un lado, la región también constituía un área de interés preeminente para otros países comunitarios, en particular, Francia e Italia. En paralelo, existieron desde el primer momento intereses mayoritariamente compartidos entre España y sus socios europeos.

Tras la adhesión a la CEE, la política mediterránea de la diplomacia española comenzó a abarcar no solo las relaciones bilaterales con los países de la cuenca meridional y oriental del Mar Mediterráneo, sino también el tejido de relaciones de alcance regional mantenidas a través de iniciativas y marcos multilaterales. El marco multilateral, y, en particular, el comunitario, han sido utilizados, en este

---

[31] Molina, I. y Tamames, J. (coords.). *España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos,* p. 76.

sentido, por España como un instrumento con el que reforzar su estatus de potencia media regional y con el que afrontar las causas de inestabilidad en la región.

Dado que el Mediterráneo se percibe como una zona de riesgo para España, lo que se buscaba por la diplomacia española, más allá de la transferencia política, era una "transferencia del problema"[32]. La tensa relación con Marruecos, que afecta a un amplio abanico de cuestiones, y, en primer término, a la cuestión de la seguridad de los enclaves españoles (Ceuta y Melilla) en la costa del norte de Marruecos, condujo a que la diplomacia española afrontara este problema bilateral intentando diluirlo en una aproximación regionalizadora con un enfoque amplio[33]. España traspasó a Bruselas su agenda mediterránea, cargada de dosieres bilaterales, y al mismo tiempo participó en la redefinición de la política mediterránea europea acorde a sus intereses de seguridad, buscando una mejor protección de estos bajo el paraguas comunitario[34].

En la primera mitad de los años noventa, España actuó con el fin de que los conflictos emergentes en esos momentos –la guerra civil en Argelia, el surgimiento del islamismo yihadista, la creciente inmigración irregular– sirvieran para reforzar las relaciones de la UE con los países del Magreb, con el argumento de que ello evitaría problemas de seguridad para todos los europeos. Se constituyó así un núcleo pro-mediterráneo, formado por España, Francia e Italia, que, con el respaldo de la Comisión, hicieron posible el desarrollo de la Política Euro-Mediterránea. De esta forma, el Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992, puso en marcha la idea, promovida por España, de un Partenariado Euro-Magrebí, y, siguiendo un informe diplomático español (Informe Dezcallar), estableció el Mediterráneo occidental y Oriente Medio como áreas privilegiadas para acciones comunes en el marco de la PESC. Este proyecto introducía por primera vez la filosofía de la asociación en las relaciones euro-mediterráneas,

---

[32] Torreblanca, J. I. (2001). "Ideas, Preferences and Institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy", *ARENA Working Paper Series*, núm. 26.

[33] Gillespie, R., "Between Ambition and Security: Spanish Politics and the Mediterranean" en Balfour, S. (ed.). (2005). *The Politics of Contemporary Spain*, Routledge, Londres, p. 199.

[34] Hernando De Larramendi, M., "España y su política exterior hacia el Mediterráneo", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (dirs.). (2011). *Política exterior española: un balance de futuro*, vol. I, p. 343.

aunque esta quedaba todavía limitada a los tres países del Magreb central (Argelia, Marruecos y Túnez)[35].

En relación con el Magreb, España intentó europeizar gran parte de sus intereses. Estos incluían en esa época –y siguen incluyendo hoy en día– tanto la preocupación por la estabilidad política en la zona, la seguridad (control de fronteras, inmigración), la compleja relación histórica con Marruecos, como también un conjunto de cuestiones económicas, como la pesca en aguas marroquíes, la agricultura o la importación energética de Argelia. Consecuencia de la pertenencia a la UE y las competencias exclusivas de Bruselas en pesca y agricultura y comercio, estas áreas quedaron europeizadas tras la adhesión, reforzando así la posición negociadora de España frente a los socios magrebíes. En la década siguiente, otras cuestiones vendrían a sumarse, en particular la lucha contra el terrorismo y el intercambio de información entre los servicios de inteligencia, así como el incremento de la venta de armamento, haciendo que la política respecto al Magreb se hiciera más transversal. El hecho de que España priorizara en su agenda europea el área mediterránea justo en el momento en que se lanzaba la PESC, en los primeros años noventa, posibilitó que el país se convirtiera en un actor fundamental para el diseño de las relaciones euro-mediterráneas.

El protagonismo se vio favorecido a principios de los noventa por la presencia de españoles en puestos claves de la Comisión Europea. Como ya mencionamos, los Comisarios responsables de las relaciones con el Mediterráneo fueron en esos años, consecutivamente, Abel Matutes y Manuel Marín[36]. El papel de España fue especialmente activo durante los años siguientes, generando ideas y sugerencias, apoyando las propuestas de la Comisión y consiguiendo que la ampliación hacia los países del este no se hiciera en detrimento de los países mediterráneos de la cuenca oriental.

Tras los acuerdos de paz de Oslo entre Israel y Palestina, en 1993, el Gobierno español propuso que el Partenariado Euro-Magrebí se ampliara hacia un Partenariado Euro-Mediterráneo, con la intención de equilibrar la dimensión oriental

---

[35] Gillespie, R. (1997). "Spanish protagonism and the Euro-Med Partnership Initiative", en Gillespie, R., *The Euro-mediterranean Partnership. Political and Economic Perspectives*, Frank Cass, Londres, pp. 35-37.

[36] Prat y Coll, J. (2006). "El nacimiento de la política mediterránea visto desde la Comisión", *Información Comercial Española,* núm. 831, pp. 239-250.

(futura adhesión de los países del Centro y Este de Europa) y la mediterránea. Este cambio de perspectiva también supuso que el excesivo tradicional foco de la política española en el Magreb se ampliara. En el Consejo Europeo de Cannes de 1995, se consiguió negociar con éxito, principalmente con Alemania, para que existiera un tratamiento financiero equilibrado entre los socios del este (programa PHARE) y los del sur (programa MEDA).

Se facilitó así la convocatoria de la Conferencia de Barcelona en un contexto regional esperanzador por el inicio del Proceso de Paz en Oriente Medio. En ese primer Encuentro Ministerial Euro-Mediterráneo, celebrado en noviembre de 1995 en Barcelona durante la presidencia rotatoria de España, participaron 15 Estados europeos y 12 Estados del sur, incluido países como Israel, Libia y el Líbano, así como la Autoridad Palestina. Todos ellos, unidos con los Estados miembros de la UE, adoptaron la Declaración de Barcelona, que supuso el lanzamiento de un proceso dirigido a la transformación económica y política de la región, con la meta puesta en la creación de un área de libre comercio, la asunción progresiva de partes del acervo normativo comunitario, la financiación a través del programa MEDA, y otras iniciativas.

El Partenariado o Asociación Euro-Mediterránea (AEM), también conocido como Proceso de Barcelona, sustituía el enfoque que había presidido hasta entonces las relaciones, priorizando la cooperación, con el objetivo de hacer de la cuenca mediterránea un espacio de diálogo y de intercambio que garantizase la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región por medio de un diálogo político más intenso y regular, el desarrollo de la cooperación económica y financiera, y una mayor consideración de la dimensión social, cultural y humana. Las relaciones fueron estructuradas siguiendo el modelo de los tres cestos temáticos existentes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE): política y seguridad, cooperación económica, y cuestiones sociales y de intercambio humano, a los que, en 2005, se añadiría uno nuevo sobre integración social, migraciones, justicia y seguridad[37].

---

[37] Khader, B. y Amirah Fernández, H., "Treinta años de políticas mediterráneas de la Unión Europea (1989-2019): un balance", en Beneyto Pérez, J. M. (dir.). *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo X: *Las relaciones de la Unión Europea con áreas regionales y terceros Estados*, pp. 241-272.

El Proceso de Barcelona se convirtió en una prioridad para la diplomacia española, sin que, sin embargo, se lograran europeizar plenamente los problemas territoriales bilaterales con Marruecos, como pondría de manifiesto el conflicto con Marruecos sobre el Islote Perejil en 2002. Otras áreas sí fueron asumidas por la UE, favoreciendo muy significativamente la estabilidad de la relación UE-Marruecos a partir del Estatuto Avanzado acordado en 2008.

El Mediterráneo prosiguió siendo considerado como una región prioritaria para los intereses de seguridad españoles. La promoción de la prosperidad y la estabilidad siguieron siendo el eje articulador de la política mediterránea de España. El Gobierno español respaldó la Estrategia Mediterránea Común, aprobada en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000, así como el documento de la Comisión de ese año sobre el impulso al Proceso de Barcelona[38]. España continuó manifestando su compromiso a través de los sucesivos Gobiernos, y así durante la presidencia europea de 2002 apoyó diversas nuevas iniciativas, como la creación de la Fundación Anna Lindh o de la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea. Tras una presidencia francesa durante el segundo semestre de 2001 en la que no se pudo aprobar la Carta de Paz y Estabilidad para la región debido al empeoramiento de la situación en Oriente Próximo, España intentó impulsar el proceso euromediterráneo en un contexto especialmente adverso tras la reocupación israelí de los territorios administrados por la Autoridad Nacional Palestina, así como en un momento de grave crisis bilateral entre España y Marruecos[39]. Durante la Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia en abril de 2002 fue firmado el Acuerdo de Asociación entre la UE y Argelia y se buscó consensuar un Plan de Acción que incluía medidas políticas (establecimiento de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea), económicas (creación de un Banco Euromediteráneo, que acabó quedando reducido a un Fondo Euromediterráneo de Inversión y Partenariado en el marco del Banco

---

[38] Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para preparar la cuarta reunión de ministros de Asuntos Exteriores Euro-mediterráneos, COM (2000) 4971 fin; Mirapeix Martínez, E. (2003). "El proceso de Barcelona: evolución, situación actual y perspectivas. El papel de España", *Monografías del CESEDEN*, núm. 59, pp. 23-47.

[39] Planet, A. I. y Hernando De Larramendi, M., "Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis del Islote Perejil", en Planet, A. I. y Ramos, F. (2005). *Relaciones hispano-marroquíes: una vecindad en construcción*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Guadarrama, pp. 403-430.

Europeo de Inversiones) y sociales (creación de una Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre las Culturas, también llamada Fundación Anna Lindh, puesta en marcha en colaboración con Suecia). La Conferencia de Valencia también adoptó en el Plan de Acción, por iniciativa española, un documento marco sobre Asuntos de Justicia e Interior con mención explícita al terrorismo[40].

La crisis bilateral con Marruecos durante el periodo 2001 a 2003 limitó sin embargo la capacidad del Gobierno español para servirse del Proceso Euromediterráneo como impulsor de sus relaciones con el Magreb y mostró también los límites de la AEM como instrumento efectivo para mediar en conflictos entre socios del Proceso de Barcelona. La crisis hispano-marroquí tuvo su origen, además, en la pesca, un ámbito que había sido europeizado por España tras su incorporación a la CE. La negativa de Marruecos a renovar el Acuerdo Pesquero con la UE, un 90% de cuyos beneficiarios eran pescadores españoles, hizo que la construcción de la vecindad común dejara de situarse en el centro de la agenda bilateral y que esta volviese a estar dominada por los asuntos contenciosos de la relación: pesca, control de la inmigración ilegal, Sáhara Occidental y delimitación de aguas territoriales[41]. La crisis con Marruecos afectó a la capacidad de influencia española en las instituciones comunitarias, y el distanciamiento respecto de las posiciones francesas llevó a que París bloqueara un comunicado de apoyo del Consejo Europeo a España tras la acción militar por la que tropas de élite españolas recuperaron el Islote de Perejil, reforzando la opinión en el Gobierno Aznar de que la PESC no servía para defender los intereses territoriales en el norte de África, por lo que había que seguir profundizando en el desarrollo de una relación privilegiada con los Estados Unidos[42]. La normalización con Marruecos se hizo posible tras los atentados terroristas del 16 de mayo de 2003 en Casablanca, en los que uno de los objetivos fue la Casa de España, muriendo cuatro nacionales españoles, y una vez celebrada la Reunión de Alto Nivel (RAN) entre los dos países en Marrakech en diciembre de 2003.

---

[40] Gillespie, R. (2002). "The Valencia Conference: Reinvigorating the Barcelona Process?", *Mediterranean Politics*, vol. 7, núm. 2, p. 111.

[41] Hernando De Larramendi, M. (2006). "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb. De l'adhésion à l'Union Européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)", *Annuaire du Maghreb 2004*, CNRS, París, pp. 33-35.

[42] Muñoz-Alonso, A., *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*, p. 424; Monar, J. (2002). "The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership", *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, núm. 3, pp. 251-255.

En 2005, bajo una presidencia británica muy poco interesada en las cuestiones mediterráneas, la diplomacia española organizó una cumbre conmemorativa del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona, que se saldó, sin embargo, con pocos resultados, y, posteriormente, durante su presidencia en 2006 del Foro Mediterráneo (FOROMED) –considerado un "laboratorio de ideas del Proceso de Barcelona"–, organizó la reunión de ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Jávea, en la que se debatió sobre las vías de reactivación de la AEM[43].

España fue así mismo miembro fundador del Grupo de diálogo informal 5+5 o Foro del Mediterráneo Occidental, que se estableció oficialmente en Roma en 1990 como un foro subregional de países afines y geográficamente situados en el borde occidental del litoral euromediterráneo, participando cinco países de la ribera norte (España, Francia, Italia, Malta y Portugal) y cinco países de la ribera sur (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez). Este Foro busca reforzar la estabilidad de la región a través de un enfoque multidisciplinar (Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Relaciones Parlamentarias, Turismo y Transportes), en el que se abordan cuestiones como la integración magrebí, la cooperación económica, las migraciones y los intercambios humanos. España ha venido participando activamente en el mismo, considerándolo como un complemento al Proceso Euromediterráneo[44]. A modo de ejemplo, en marzo de 2015, en la primera reunión ministerial del Foro sectorial sobre Agua, se aprobó la Estrategia del Agua para el Mediterráneo Occidental, a iniciativa de España y Argelia.

La diplomacia española recibió con preocupación otras iniciativas vinculadas a la región mediterránea que podían poner en cuestión la centralidad del Proceso de Barcelona, diluyendo la dimensión mediterránea en la acción exterior de la UE. La primera de ellas fue la Declaración sobre el Partenariado Estratégico con el Mediterráneo y Oriente Próximo, adoptada por la UE tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, por la que se expandía el partenariado hasta la zona del Golfo Pérsico[45]. La puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad

---

[43] Amirah Fernández, H. y Youngs, R. (2005). *La asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano y FRIDE, Madrid.

[44] García, J. I. (octubre 2015). "El Diálogo 5+5 y la Iniciativa 5+5 de Defensa", *Revista UNISCI*, núm. 39, Universidad Complutense de Madrid, https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-12JAVIERIGARCIA.pdf

[45] Hernando De Larramendi, M., "España y su política exterior hacia el Mediterráneo", p. 333.

(PEV), en 2004, también corrió inicialmente el peligro de una subordinación de la política euro-mediterránea, lo que pudo superarse, no sin reticencias de algunos socios europeos, gracias al respaldo de Italia y de la Comisión Europea, que hizo posible finalmente que los vecinos mediterráneos fueran incorporados a la PEV[46].

Posteriormente, en 2008, la propuesta del presidente francés Sarkozy de crear una Unión por el Mediterráneo (UpM) que se solapara o llegara a sustituir al Proceso de Barcelona, hizo sonar todas las alarmas en Madrid. El riesgo se sorteó haciendo confluir la UpM con la Política Euro-Mediterránea, junto a la modesta victoria consistente en situar la Secretaría General de esta nueva institución en Barcelona[47].

La política mediterránea de la UE, que, a pesar de todas las actividades desarrolladas, daba ya ciertas muestras de obsolescencia al inicio de la década de 2010, sufrió un fuerte embate con motivo de las "Primaveras árabes". Si bien, según los manifestantes, estas revueltas populares respondían a un clamor en favor de la democracia y los derechos sociales, sus resultados políticos distaron mucho de facilitar el tránsito hacia regímenes liberales, y en la mayoría de los países las consecuencias fueron muy ambivalentes. Los principales gobernantes en países como Túnez, Egipto, Yemen, Argelia, Jordania o Libia, fueron derrocados o tuvieron que dimitir ante la presión popular, sin que los regímenes resultantes fueran democráticos. En otros países árabes, como Siria, y también Libia, estallaron largas guerras y se radicalizó el islamismo con el surgimiento del Estado Islámico y el terrorismo yihadista. La política europea, basada en "la transformación a través del acercamiento", y en la utilización de un conjunto de instrumentos de *soft policy* para favorecer la progresiva democratización, fue puesta en cuestión.

La UE respondió a los desafíos surgidos de su vecindario sur en 2011 con una importante revisión de la Política de Vecindad. Los principios fundamentales de

---

[46] Barbé, E., "Balancing Europe´s Eastern and Southern Dimensions" en Zielonka, J. (ed.). (1998). *Paradoxes of European Foreign Policy,* Kluwer Law International, La Haya/Londres/Boston, pp. 117-130.

[47] Barbé, E. (enero/abril, 2009). "La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, pp. 11-48.

este nuevo enfoque se establecieron inicialmente en el documento "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional", de marzo de 2011. Al mismo siguieron otras comunicaciones, como "Una nueva respuesta a una vecindad cambiante" y "Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad"[48], así como un gran número de otros documentos oficiales. La UE intentaba responder a las reivindicaciones de los movimientos de protesta con el respaldo a la creación de "democracias profundas" que fueran más allá de los procesos electorales formales, así como a sociedades civiles más pluralistas, comprometiéndose a un crecimiento inclusivo y a una mayor igualdad socioeconómica. Se reconocían así los errores cometidos con el implícito apoyo prestado a la estabilidad de regímenes autocráticos[49].

Sin embargo, tras más de 50 años de acuerdos de cooperación y asociación con el Mediterráneo y los países árabes, y el paso sucesivo de la condicionalidad en los acuerdos a la "copropiedad" con los socios, tanto las "Primaveras árabes" como la política euromediterránea mostraron sus límites.

Por ello, la diplomacia española subrayó la necesidad de una mayor voluntad política para relanzar la integración euromediterránea tras su crisis y desarrollar nuevos ámbitos de cooperación. Con motivo del 25º aniversario del Proceso de Barcelona en 2020, se acordaron cinco prioridades de acción, entre los que destacaban el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, el desarrollo económico y humano sostenible, la inclusión social y la igualdad, la transformación y conectividad digitales, y la protección civil. Se creó así mismo el Día del Mediterráneo. Posteriormente, durante la celebración del VII Foro Regional de la Unión por el Mediterráneo en Barcelona, en noviembre de 2022, el ministro

---

[48] Véase, respectivamente, Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional" (COM (2011) 200 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200; COM (2011) 303 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015JC0006&from=EN y JOIN (2012) 14 final, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2012:0014:FIN:ES:PDF.

[49] Cfr. Khader, B. (2013). "The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring", *Papers IEMed*, núm. 17, IEMed y EuroMeSCo, pp. 32-43.

español de Asuntos Exteriores subrayó la necesidad de fortalecer el diálogo político volviendo a relanzar las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno[50].

Pasemos a continuación a la cuestión de Oriente Medio. La AEM no dejó de estar desde sus comienzos influida por los avatares del Proceso de Paz en Oriente Medio, fuertemente debilitado después del asesinato de uno de sus impulsores, el primer ministro israelí Isaac Rabin, en noviembre de 1995.

De hecho, la primera prueba de fuego para la voluntad española de adaptarse a las posiciones europeas fue el conflicto palestino-israelí[51]. Durante el franquismo, la política pro-árabe evitó el reconocimiento diplomático de Israel. Los gobiernos de la UCD y del PSOE mantuvieron reticencias sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas. El reconocimiento de Israel no se produjo tras el ingreso formal en la CEE, el 17 de enero de 1986, llevando a cabo una rápida convergencia con las posiciones comunes europeas sobre el conflicto árabe-israelí, y asumiendo España incluso un cierto liderazgo durante la presidencia comunitaria de 1989 para definir mejor esos objetivos europeos, cuyo resultado fue la Declaración de Madrid. En ella se concretaba y reafirmaba la posición europea hacia la región –la fórmula de "dos Estados, con reagrupamiento territorial, capitalidad conjunta de Jerusalén, y solución del problema de los refugiados"– que había sido inicialmente establecida en la Declaración de Venecia de 1980[52].

La diplomacia española europeizó su política hacia la región y a la vez ayudó a aumentar el perfil de la CEE, al establecer como procedimiento regular las visitas de la *troika* (los representantes de los tres países –el actual, el antecesor y el posterior– a los que corresponde por turno la Presidencia 44 del Consejo) a la zona. El reforzamiento de la posición española se puso de manifiesto cuando

---

50 "España propone una cumbre de líderes de la UE con los socios del Mediterráneo durante su semestre de Presidencia", *Europa Press*, 24 de noviembre de 2022, https://www.europapress.es/nacional/noticia-españa-propone-cumbre-lideres-ue-socios-mediterraneo-semestre-presidencia-20221124144952.html.

51 Lisbona, J. A., "España y la cuestión palestino-israelí", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (dirs.). (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, pp. 413-446.

52 Dezcallar, J. (1995). *El Mediterráneo y Oriente Medio: reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la política exterior española (1989-1995),* Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

se escogió Madrid, por iniciativa americana, como sede de la Conferencia de Paz de Oriente Medio en 1991[53].

La reapertura del enfrentamiento entre palestinos e israelíes en 1996 y el inicio de la Intifada de Al-Aqsa condujeron a que la diplomacia española propusiera nuevas iniciativas, como las misiones PCSD para los territorios palestinos, en las que participó España (conocidas bajo los acrónimos de EUPOL COPPS y EUBAM Rafah).

Lo significativo es sin duda que esta dimensión europea ha sido básicamente asumida por todos los gobiernos españoles, tanto socialistas como populares, transformando el alto grado de disenso que el conflicto de Oriente Medio había generado entre los partidos españoles. Durante la presidencia española de la UE en 2002, el Gobierno Aznar consiguió unir a la UE, Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas en el "Cuarteto", en la búsqueda de una salida multilateral al conflicto palestino-israelí a través de la denominada Hoja de Ruta, cuya primera reunión tuvo lugar en Madrid[54]. A pesar de que Aznar no consiguió que el presidente Bush se acercara a los palestinos y se pudiera convocar una segunda Conferencia de Paz en Madrid, sí tuvo más éxito en el Consejo Europeo celebrado en Sevilla al lograr fijar como un objetivo para la UE la creación de un Estado palestino[55].

El fracaso del proceso de paz activó una diplomacia europea que en su dimensión de Oriente Medio tenía un claro acento español. En octubre de 1996 se nombró *enviado especial* en la zona a Miguel Ángel Moratinos. Posteriormente, y a pesar de la excelente relación personal mantenida por Aznar con Yasir Arafat, el presidente de la Autoridad Palestina –Aznar fue, paradójicamente, el dirigente europeo que más veces se reunió con él, llegando incluso a celebrar junto con su familia la Nochebuena de 1999 en Belén–, el alineamiento con la intervención

---

53 Villar, F. (2016). *La transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, pp. 199-202.

54 Moratinos, M. Á., "El cuarteto de Oriente Próximo: el papel de la Unión Europea y la implicación de la comunidad internacional en el conflicto", en Álvarez Osorio, I. (coord.), *Informe sobre el conflicto de Palestina*, Ediciones del Oriente, Madrid, 2003, pp. 257-268.

55 Consejo Europeo de Sevilla, Anexo VI. Declaración sobre Oriente Medio, Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/29772?show=full; Rupérez, J. (2011). *Memorias de Washington*, *Embajador de España en la capital del Imperio*, La Esfera de los Libros, Madrid, pp. 72, 216 y 259.

de Estados Unidos en Irak en 2003 y la división europea impidieron cualquier acción española en la cuestión palestino-israelí.

La llegada de Rodríguez Zapatero al Ejecutivo y el nombramiento de Moratinos como ministro de Asuntos Exteriores fue recibido con desconfianza por Jerusalén, que interpretó el proyecto de Alianza de Civilizaciones de Zapatero no una apuesta *por* la causa palestina sino una propuesta *contraria* a Israel. La denominada Segunda Guerra del Líbano en verano del año 2006 exacerbó las tensiones diplomáticas derivadas de la nueva posición española. Se pasó de una política que trataba de ser neutral entre las partes y acorde con la postura europea moderadamente pro-árabe a otra decididamente pro-palestina, si bien nunca anti-israelí[56].

La diplomacia española siguió buscando una implicación mayor de la UE para solventar el conflicto regional, tanto en el ámbito de la política exterior como militar. España, en concertación con Francia e Italia, participó en FINUL, la fuerza militar multinacional creada por mandato de la ONU (Resolución 1701 del Consejo de Seguridad) para la interposición en el sur del Líbano entre la milicia de Hezbollah y el ejército israelí. Sin embargo, los esfuerzos de Moratinos encaminados a lograr una paz que comprendiera una solución global con un enfoque multilateral que implicara a todos los actores, incluidos Líbano y Siria, y sus varias visitas al líder sirio, Bachar Assad, menoscabando la responsabilidad del gobierno sirio en el rearme de Hezbollah y en el asesinato del dirigente libanés Rafiq Hariri, imposibilitaron la ambición de constituir a España en un interlocutor privilegiado entre Damasco y Europa.

Posteriormente, tras la invasión por el ejército israelí de la Franja de Gaza en enero de 2009, y ante la oportunidad de que la nueva Administración Obama consiguiera avances en el proceso de paz en Oriente Medio, el Gobierno Zapatero intentó de nuevo la europeización del conflicto al participar junto a otros seis jefes de Gobierno europeos en la Cumbre de Sharm el Sheij y el posterior encuentro con el primer ministro israelí Olmert en Jerusalén. La posición propalestina de Zapatero dificultó, sin embargo, que la presidencia española del Consejo de la UE en 2010 llevara a cabo algún avance en lo relativo a Oriente Medio, y lo mismo sucedió después con la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión por el Mediterráneo en Barcelona.

---

[56] Lisbona, J. A., "España y la cuestión palestino-israelí", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (dirs.). (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, p. 439.

En septiembre de 2011 el apoyo español a la causa palestina –en clara diferencia con las posturas más incondicionalmente pro-israelíes de otros socios europeos, como Alemania, República Checa, Países Bajos o Polonia– se hizo nuevamente explícito en el voto español en la ONU en pro del estatus de Estado observador, y, más tarde, a finales de octubre del mismo año, en favor del ingreso de Palestina como miembro de pleno derecho en la UNESCO. España ha mantenido su política tradicional a través de los sucesivos Gobiernos, respaldando el apoyo activo de la UE al proceso de construcción de las instituciones de un futuro Estado palestino (en línea con las conclusiones aprobadas por el Consejo en julio de 2014) y abogando por una solución al conflicto basado en la coexistencia de dos Estados, un Estado de Palestina independiente, democrático, contiguo y viable, viviendo junto al Estado de Israel.

2.3. Ciudadanía europea e instituciones. Luchas contra el terrorismo y política de seguridad

Otro ámbito en el que se produjo una positiva contribución española a la integración fue la formulación de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht de 1992. En el memorándum español de septiembre de 1990 titulado "Hacia una ciudadanía europea" se preconizó un salto cualitativo que posibilitara la transformación de un área de carácter esencialmente económico en un espacio integrado, puesto al servicio directo del ciudadano[57].

Debe ser también considerada la aportación española al debate interno sobre las instituciones, y, en particular, sobre el sistema de voto que debía regir en el seno del Consejo, un punto de notable sensibilidad política que constituyó, sobre todo durante los Gobiernos Aznar, un campo de tensión negociadora con los socios comunitarios[58].

España aprendió a proyectar sus preocupaciones al nivel europeo como generador de normas en el segundo (política exterior y de seguridad) y tercer pilar (cooperación en asuntos de Justicia e Interior) de Maastricht. En particular, en la lucha contra el terrorismo, tras los atentados del 1 de septiembre de 2002 en

---

[57] Maas, W., "La creación y la evolución de la ciudadanía europea", *Panorama social*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), núm. 17, Primer semestre 2013, pp. 9-19.

[58] Muñoz Alonso, A. (2007). *España en primer plano*, Gota a Gota Ediciones (Fundación Faes), pp. 145-234.

Estados Unidos y la posterior respuesta europea, el Gobierno de Aznar consiguió situar esta, una de sus prioridades políticas más importantes, en el marco de los objetivos de la PESC y la PCSD. Durante la presidencia española de ese año, y ante un escenario mundial muy sensibilizado por este problema, el Gobierno español consiguió europeizar lo que había sido una política doméstica (la lucha contra el terrorismo de ETA) e incluir la lucha contra el terrorismo como ámbito de acción en el marco del segundo pilar de la Unión en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. Posteriormente, el Tratado de Lisboa recogería este "mandato de Sevilla" en las misiones Petersberg de la PCSD, así como en la cláusula de solidaridad que prevé la acción conjunta de los Estados miembros para prevenir, proteger y prestar asistencia a aquellos países comunitarios que puedan sufrir un ataque terrorista.

La influencia de España en este punto sobre otros socios se puso también de manifiesto, por ejemplo, en la inclusión de las FARC, la guerrilla colombiana, en la lista de la UE de organizaciones terroristas, frente a las reticencias de otros Estados miembros, y como consecuencia de una acción diplomática conjunta de España y Colombia. Los sucesivos Gobiernos españoles no han modificado sustancialmente los parámetros de la lucha contra el terrorismo internacional, reafirmando así la continuidad en la proyección de un concreto interés español hacia la UE, con un papel destacado en la conformación de las normas europeas en este ámbito.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2002, y como una de las derivadas de la centralidad que ocupó en la escena internacional lo que fue denominada por el presidente George W. Bush como "Guerra contra el Terror", las Estrategias españolas de seguridad se han construido siguiendo los conceptos y principios claves de la Estrategia Europea de Seguridad, la primera de las cuales fue elaborada ocupando el exministro de Asuntos Exteriores español Javier Solana el cargo de Alto Representante de la Unión para la Política Exterior.

En materia de seguridad, España se ha mostrado particularmente receptivo a la hora de incorporarse activamente a un elevado número de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y de la PCSD, como las llevadas a cabo en los Balcanes y en África (Congo, Sudán, Níger, Yemen). En el marco de la PCSD, España ha evolucionado a lo largo de los años, pasando de la adaptación de objetivos comunes en áreas que no se encontraban entre sus prioridades a hacer más vocales sus intereses nacionales, tanto a nivel institucional como en misiones concretas.

Cabe destacar la contribución de España a la PCSD a través de su participación en un número importante de misiones, como EUFOR RD Congo, la mencionada Operación Atalanta de lucha contra la piratería en las costas de Somalia, que fue comandada por España entre abril y agosto de 2009, así como en Afganistán, Bosnia, Chad y el Líbano, y en su participación activa a la "cooperación estructurada" en defensa del Fondo Europeo de Defensa.

2.4. Relaciones de la UE con Estados Unidos y otros países

Durante la primera época de su pertenencia comunitaria la posición que España jugó en el seno de la UE en relación a los Estados Unidos fue señaladamente relevante.

Quizás a causa precisamente del anti-americanismo que se le suponía al nuevo Gobierno socialista, Felipe González utilizó hábilmente la carta europea para expresar a ese nivel un reforzamiento de las posiciones –españolas y europeas– con respecto a Estados Unidos, lo que no le era permitido con la misma intensidad en el nivel doméstico. La diplomacia española se alineó con el punto de vista mayoritario, netamente pro-atlántico, y favoreció una PESC con un mayor papel internacional para la UE a través de la colaboración con Estados Unidos. Hubo una voluntad inicial clara de ser un socio fiable de Washington, por ejemplo, a través de la Nueva Agenda Transatlántica, lanzada en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. O a través de la participación de tropas españolas en la misión ISAF-Afganistán.

Las posiciones adoptadas posteriormente por Aznar durante la crisis de Irak, así como las decisiones unilaterales de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero dirigidas a retirar las tropas españolas de este país y de Kosovo perjudicaron la consolidación de un perfil exterior estable para España en sus relaciones con los Estados Unidos[59].

Más allá de Estados Unidos, las relaciones con otras potencias, como Rusia y China, estuvieron fuertemente teñidas –sobre todo en las primeras décadas–

---

[59] Hispán, P., "España/Estados Unidos. Historia de una alianza desde la Guerra Fría a Obama", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (eds.). (2011). *Política exterior española: un balance de futuro*, vol. 1, pp. 220-238.

por las posiciones europeas, y solo en los últimos años han ido adquiriendo una cierta perspectiva propia.

En otras áreas de la política exterior los resultados obtenidos por la diplomacia española en relación a su europeización han sido mucho más escasos, o incluso fallidos. Este último ha sido el caso, como ya señalamos, de la política respecto al Sáhara Occidental, donde el acuerdo entre los Estados miembros de la UE es muy limitado, y donde terceros países como Estados Unidos han jugado un papel decisivo. La opción divergente de España respecto de la postura mayoritaria de la UE en torno al reconocimiento de Kosovo ha recibido diversas explicaciones, tanto de carácter doméstico (separatismo vasco y catalán) como internacional, en referencia a eventuales favores diplomáticos de Rusia o Serbia[60]. Aquí España se ha situado en una posición marginal respecto a sus socios europeos, junto a Estados para los que la cuestión kosovar constituye un asunto destacado en su política exterior.

[60] Powell, CH. (2009). "El año que vivimos peligrosamente: La Unión Europea y su vecindario oriental en 2008", p. 100, https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3111481.pdf.

Capítulo 2
MULTILATERALISMO, DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN Y ASILO. EFECTOS DE LA DESGLOBALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y NACIONALES

Jonatán Cruz Ángeles
Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

En este estudio, nos adentramos en el cambiante panorama que vive nuestra sociedad contemporánea, marcado por un fenómeno emergente: la desglobalización. Este proceso, que se define por una disminución notable en la interdependencia y la integración global, está reconfigurando de manera significativa la manera en que los Estados y las organizaciones internacionales interactúan y formulan sus políticas. Los efectos de la desglobalización se manifiestan de manera particularmente evidente en áreas críticas como el multilateralismo, los derechos humanos, y las políticas migratorias y de asilo.

El objetivo principal de este trabajo es investigar cómo la retracción de la globalización está afectando a la definición y aplicación de normativas y estándares en materia de derechos humanos. Este retroceso no sólo plantea cuestiones teóricas, sino que también tiene implicaciones prácticas significativas para la cooperación internacional y la gobernanza global. La desglobalización pone a prueba la robustez del multilateralismo, un soporte históricamente crucial para la cooperación entre naciones. A través de un análisis profundo, buscamos entender cómo estos cambios están influyendo en la configuración de normativas y prácticas internacionales, desafiando los paradigmas existentes y posiblemente gestando nuevos enfoques.

Un aspecto vital de este análisis es el estudio detallado de las políticas de migración y asilo. La desglobalización introduce complejidades y desafíos adicionales en estos campos, presionando a los gobiernos y actores internacionales a revisar y posiblemente reformular sus estrategias y políticas (Cervell Hortal, M. J., 2016). Este estudio se esfuerza por desentrañar el delicado equilibrio entre la soberanía nacional y las obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos, prestando especial atención a la acogida y protección de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Abordamos cuestiones clave como las políticas fronterizas, el tratamiento de solicitantes de asilo, y la integración de migrantes en las sociedades receptoras, todo ello en un contexto global en transformación.

Así las cosas, este trabajo evalúa el impacto de la desglobalización en las políticas de vecindad y cooperación al desarrollo. Se examina cómo la reducción de la interdependencia global afecta la solidaridad internacional y el apoyo a los países en desarrollo, aspectos fundamentales para mantener un mundo interconectado y cohesionado. Se considera cómo las tendencias hacia el aislacionismo y el nacionalismo pueden alterar el paisaje de la cooperación internacional, y qué efectos podría tener esto en los esfuerzos de desarrollo y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

2. MULTILATERALISMO Y DERECHOS HUMANOS

El concepto de multilateralismo, que se refiere a la cooperación entre varios países para abordar temas de relevancia global, ha sido un componente esencial en la promoción y protección de los derechos humanos desde la mitad del siglo XX (Marrero Rocha, I., 2015). Esta forma de colaboración internacional se destaca por su capacidad de reunir a una diversidad de naciones, independientemente de su tamaño, poder económico o influencia política, para trabajar hacia objetivos comunes que trascienden las fronteras nacionales.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 marcó un hito crucial en la historia del multilateralismo. Nacida de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, la ONU fue concebida como un foro donde los países podrían resolver sus diferencias a través del diálogo y la cooperación, en lugar del conflicto armado. Esta organización internacional se convirtió en el epicentro del esfuerzo multilateral, proporcionando una plataforma donde los Estados pueden colaborar en una amplia gama de temas, incluidos aquellos relacionados

con los derechos humanos. El año 1948 representa otro momento significativo en la historia del multilateralismo, con la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de la ONU. Esta Declaración, aunque no es jurídicamente vinculante, estableció por primera vez un conjunto de derechos humanos fundamentales que deben ser protegidos universalmente. La Declaración abarcó una amplia gama de derechos, incluyendo civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y sentó las bases para numerosos tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que se desarrollarían en las décadas siguientes. El marco internacional establecido por la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos vinculó intrínsecamente el respeto de los derechos humanos con la consecución de la paz y la seguridad internacionales. Este enlace refleja la comprensión de que la violación sistemática de los derechos humanos puede conducir a conflictos y tensiones, mientras que su protección y promoción pueden ayudar a prevenir conflictos y fomentar la paz.

El enfoque multilateral en la protección de los derechos humanos ha permitido la colaboración entre naciones de todo el mundo, cada una aportando su perspectiva única a la mesa de negociaciones. Esta cooperación ha sido esencial para definir los derechos humanos de manera inclusiva y global, garantizando que reflejen una diversidad de experiencias y necesidades. Además, el multilateralismo ha facilitado la creación de mecanismos internacionales para monitorear y asegurar el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos por parte de los Estados. Estos incluyen comités de expertos, procedimientos especiales y órganos de tratados que examinan la conducta de los Estados y brindan recomendaciones. Sin embargo, es importante reconocer que, si bien el multilateralismo ha logrado avances significativos en la promoción de los derechos humanos, también enfrenta desafíos, *v. gr.*, diferencias en prioridades y enfoques entre países, así como la influencia de la política internacional en la toma de decisiones. A pesar de estos retos, el enfoque multilateral sigue siendo una herramienta vital para abogar por la dignidad y el valor inherente de todos los seres humanos en un escenario global complejo y siempre cambiante.

A lo largo de los últimos setenta y cinco años, el campo del Derecho Internacional de los derechos humanos ha experimentado una expansión y evolución significativas, reflejadas en la creación de numerosos tratados y convenios internacionales. Estos documentos jurídicos, fundamentales en el ámbito del multilateralismo, buscan proteger una amplia gama de derechos humanos, abarcando desde derechos civiles y políticos hasta derechos económicos, sociales

y culturales. Entre los tratados más influyentes y ampliamente ratificados se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos adoptados en 1966. Estos pactos, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, forman la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos, que establece un marco jurídico global para la protección de los derechos humanos de todas las personas. Además, existen numerosas convenciones especializadas, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de 1990 o la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016.

En el proceso de creación, implementación y monitoreo de estas normas internacionales, las organizaciones intergubernamentales juegan un papel fundamental (Fernández Liesa, C. R., 2014). La ONU, como principal organismo internacional, ha sido fundamental en la promoción de los derechos humanos a nivel global. A través de sus diversos órganos, como el Consejo de Derechos Humanos y los comités de tratados, la ONU supervisa la implementación de los tratados de derechos humanos y evalúa el cumplimiento de los Estados parte. Por su parte, el Consejo de Europa ha desempeñado un papel similar en el contexto europeo, especialmente a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que proporcionan un mecanismo de recurso para los individuos que enfrentan violaciones de derechos humanos en los Estados miembros. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) también son actores cruciales en el multilateralismo de derechos humanos. Estas organizaciones, que van desde grupos locales hasta grandes entidades internacionales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, son esenciales en la promoción y defensa de los derechos humanos. Las ONG no sólo generan conciencia y educan al público sobre cuestiones de derechos humanos, sino que también desempeñan un papel importante en la documentación y denuncia de violaciones. Su trabajo a menudo complementa y refuerza los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales, brindando una perspectiva más cercana a las situaciones sobre el terreno.

Los Estados signatarios, en tanto que firmantes y ratificantes de tratados internacionales, tienen la responsabilidad primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos estipulados en estos instrumentos. Esto implica no sólo abstenerse de violar los derechos de los individuos, sino también tomar

medidas positivas para proteger a los individuos y grupos contra violaciones de derechos humanos, ya sean cometidas por actores estatales o no estatales. Además, los Estados deben garantizar que los derechos estén efectivamente realizados, lo que incluye la promulgación de normativas internas, la creación de instituciones y la provisión de recursos necesarios. Sin embargo, en la práctica, los Estados a menudo enfrentan desafíos significativos para cumplir con estas obligaciones. Estos desafíos pueden surgir de conflictos entre las normas de derechos humanos y la soberanía nacional, especialmente en situaciones donde las leyes o prácticas nacionales están en desacuerdo con los estándares internacionales. Asimismo, factores como la falta de recursos, la inestabilidad política, y las presiones económicas pueden obstaculizar la capacidad de los Estados para implementar efectivamente los tratados de derechos humanos.

El multilateralismo, pese a ser una herramienta poderosa en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel global, enfrenta una serie de desafíos significativos que, con frecuencia, ponen a prueba su eficacia y alcance. Uno de los más prominentes es el conflicto entre la soberanía nacional y las obligaciones internacionales. Los Estados, en su afán de mantener la autonomía sobre sus asuntos internos, pueden ser reacios a implementar normativas internacionales de derechos humanos, especialmente si estas se perciben como contrarias a sus intereses políticos, culturales o económicos. Esta tensión entre el respeto a la soberanía y la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales es una de las dinámicas más complejas en el ámbito del Derecho Internacional (Barbe, E. y Johansson-Nogués, E., 2014). Además, las crisis humanitarias, como las grandes migraciones forzadas y los genocidios, han expuesto las limitaciones del sistema multilateral de derechos humanos. En situaciones de crisis, la capacidad de las organizaciones internacionales para intervenir de manera efectiva puede verse obstaculizada por barreras políticas, falta de recursos o la complejidad de la crisis en sí. Estas situaciones extremas requieren respuestas rápidas y coordinadas, pero con frecuencia se encuentran con una burocracia lenta y la falta de consenso entre los Estados miembros sobre cómo actuar, lo que resulta en respuestas tardías o insuficientes.

La geopolítica y las relaciones de poder son otros factores que influyen considerablemente en la efectividad de las acciones multilaterales. Las grandes potencias, con sus intereses geopolíticos y estratégicos, pueden ejercer una influencia desproporcionada en las decisiones y políticas de derechos humanos a nivel internacional. Esto puede llevar a situaciones en las que violaciones graves

de derechos humanos no se abordan adecuadamente debido a consideraciones políticas o económicas, o en las que las acciones se toman no tanto en función de la necesidad humanitaria, sino como una extensión de la política exterior de los Estados más poderosos. Sin embargo, a pesar de estos desafíos, el multilateralismo ha logrado importantes avances en el campo de los derechos humanos. La creación y adopción de una serie de normas y estándares internacionales ha proporcionado un marco común para la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Documentos clave, como los anteriormente citados, entre los que destacamos la DUDH, el PIDCP y el PIDESC, así como una gran variedad de tratados posteriores dedicados a minorías, colectivos y/o temáticas específicas, han establecido principios y estándares que guían las acciones de los Estados en materia de derechos humanos. Además, el establecimiento de sistemas regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y comités internacionales, así como los diversos comités de monitoreo de tratados de derechos humanos, han contribuido a la supervisión y al cumplimiento de estos estándares. Estas instituciones no sólo proporcionan foros para que las víctimas de violaciones de derechos humanos busquen justicia, sino que también actúan como mecanismos de disuasión contra futuras violaciones (Rodríguez Carrión, A. J., 2016).

En el horizonte de la década los años 20' del siglo XXI, el multilateralismo enfrenta un panorama cambiante y desafíos contemporáneos que exigen una adaptación y evolución significativas de sus enfoques y métodos. Tres áreas de especial relevancia que plantean retos únicos son la digitalización, los efectos del cambio climático y las complejas crisis migratorias. Estos desafíos no sólo redefinen el contexto en el que se deben proteger y promover los derechos humanos, sino que también requieren una reconsideración de cómo las naciones y las organizaciones internacionales colaboran y responden a estas cuestiones globales. La digitalización, con su rápida expansión y penetración en casi todos los aspectos de la vida moderna, plantea tanto oportunidades como desafíos para los derechos humanos. Por un lado, la tecnología digital puede ser una herramienta poderosa para la promoción de los derechos humanos, ofreciendo nuevas plataformas para la educación, la libertad de expresión y el activismo. Por otro lado, la misma tecnología puede ser utilizada para la vigilancia masiva, la censura y la propagación de discursos de odio, lo que plantea serias preocupaciones sobre la privacidad y la libertad de expresión. El multilateralismo debe abordar estas cuestiones, estableciendo normas y regulaciones internacionales que equilibren la innovación tecnológica con la protección de los derechos humanos. El cambio

climático es otro desafío crítico que tiene profundas implicaciones para los derechos humanos. Los efectos del cambio climático, como los fenómenos meteorológicos extremos, la subida del nivel del mar y la degradación del medio ambiente, tienen un impacto directo en los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua. Las respuestas multilaterales al cambio climático deben integrar consideraciones de derechos humanos, asegurando que las medidas de mitigación y adaptación no sólo sean efectivas desde el punto de vista ambiental, sino también justas y equitativas. Esto implica prestar especial atención a las necesidades de las comunidades más vulnerables y garantizar su participación en la toma de decisiones. Las crisis migratorias presentan un desafío complejo y multifacético para el multilateralismo. Las causas de la migración masiva son variadas e incluyen conflictos, persecución, pobreza y, cada vez más, el cambio climático. La gestión de los flujos migratorios, la protección de los derechos de los migrantes y refugiados y la búsqueda de soluciones duraderas son aspectos críticos que requieren una cooperación internacional sólida y coherente. Los enfoques multilaterales deben equilibrar los derechos y la dignidad de los migrantes con las preocupaciones de seguridad y las políticas de inmigración de los Estados receptores. Para abordar eficazmente estos desafíos contemporáneos, el multilateralismo necesita fomentar una mayor cooperación internacional. Esto implica no sólo la participación activa de los Estados, sino también la inclusión de una gama más amplia de actores, como organizaciones internacionales, ONGs, empresas privadas, comunidades locales y grupos indígenas. La inclusión de estas nuevas voces es esencial para comprender plenamente la complejidad de los problemas actuales y para desarrollar respuestas más efectivas y holísticas. Además, adaptarse a las nuevas realidades globales requiere una mayor flexibilidad y capacidad de innovación en las estructuras y procesos multilaterales. Esto podría implicar la revisión de los mecanismos existentes de toma de decisiones, la adopción de tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y transparencia, y la creación de nuevos foros y plataformas para abordar temas emergentes.

3. MIGRACIÓN Y ASILO EN EL CONTEXTO DE LA DESGLOBALIZACIÓN

La desglobalización, entendida como un proceso en el que la interdependencia y la integración económica y política entre los países disminuyen, contrasta con las características de la globalización y la mundialización (Martín y Pérez de Nanclares, J., 2017). Mientras que la globalización ha promovido la apertura

de fronteras, el libre comercio y la movilidad internacional, fomentando una interconexión y dependencia creciente entre las naciones, la desglobalización representa una reacción a estas fuerzas, marcada por un resurgimiento del nacionalismo y la adopción de políticas proteccionistas. A su vez, la mundialización, entendida como la expansión y profundización de las relaciones y procesos a nivel mundial, abarca tanto las dinámicas de globalización como las de desglobalización, reflejando la complejidad de las interacciones globales. Este fenómeno de desglobalización está modificando significativamente el panorama global, incluyendo la manera en que las naciones abordan y gestionan los flujos migratorios y las solicitudes de asilo. Se caracteriza por políticas más restrictivas y un enfoque riguroso en el control de fronteras, manifestado en medidas como la construcción de barreras físicas, el endurecimiento de requisitos para visas y asilo, y el aumento de la vigilancia fronteriza. Estas medidas, argumentadas a menudo por la necesidad de proteger economías locales, mantener la cohesión social y asegurar la seguridad, reflejan un cambio en la percepción pública, donde se observa un incremento de actitudes xenófobas y antiinmigrantes, alimentadas por la idea de que la inmigración puede representar una amenaza para el empleo, la seguridad y la identidad cultural. Sin embargo, la relación entre desglobalización, migración y asilo es compleja y varía entre diferentes regiones y países. Algunos Estados han adoptado enfoques más restrictivos, mientras que otros mantienen políticas más abiertas hacia migrantes y refugiados. La desglobalización ha impulsado un debate amplio sobre la gestión de flujos migratorios de manera justa y eficaz, buscando equilibrar la soberanía nacional con las obligaciones internacionales, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos y el Derecho Internacional de los refugiados. Además, este debate aborda la necesidad de enfrentar las causas fundamentales de la migración, como conflictos, inestabilidad política, pobreza y los efectos del cambio climático, reconociendo que las políticas restrictivas no pueden resolver por sí solas los desafíos subyacentes que impulsan la migración y el asilo a nivel mundial.

En la era de la desglobalización, caracterizada por un giro hacia políticas más aislacionistas y proteccionistas, varios países han adoptado enfoques más restrictivos hacia la migración y el asilo (Garcimartín Alférez, F. J., 2017). Estas tendencias se reflejan en distintas regiones del mundo, cada una con sus particularidades y desafíos. La crisis interna de la UE después del Brexit, la situación migratoria en Estados Unidos y las políticas de asilo en Australia son ejemplos destacados de cómo estas dinámicas globales están reconfigurando las políticas

migratorias. En Europa, la crisis interna de la UE, exacerbada por el Brexit, ha tenido un impacto significativo en la política migratoria del continente. El Brexit no sólo simboliza un hito en la Historia de la integración europea, sino que también refleja las tensiones subyacentes relacionadas con la migración y la soberanía nacional (Fernández Sánchez, P. A., 2020). Paralelamente, la crisis de refugiados, desencadenada por conflictos en Oriente Medio y África, ha puesto a prueba la capacidad y voluntad de la UE y sus Estados miembros para gestionar de manera efectiva y humanitaria los flujos migratorios masivos. La respuesta ha variado desde la apertura de fronteras y la aceptación de refugiados hasta la implementación de políticas más restrictivas y el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE. En Estados Unidos, las políticas migratorias han experimentado cambios significativos en los últimos años. La Administración ha implementado una serie de medidas destinadas a reducir la inmigración ilegal y reformar el sistema de inmigración legal. Esto ha incluido la construcción de barreras físicas en la frontera con México, políticas de separación familiar y restricciones en el proceso de solicitud de asilo. Estas medidas han generado debate y controversia, tanto dentro del país como a nivel internacional, sobre su impacto en los derechos humanos y la efectividad en abordar las causas fundamentales de la migración. Australia, por su parte, ha mantenido durante años una de las políticas de asilo más estrictas del mundo. La política de "ningún barco", que impide la llegada por mar de solicitantes de asilo a territorio australiano, junto con el procesamiento y detención de solicitantes de asilo en centros *offshore* en países como Nauru y Papúa Nueva Guinea, ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones de derechos humanos. Estas políticas han sido defendidas por el gobierno australiano como necesarias para disuadir la migración ilegal y proteger las fronteras del país, pero han planteado serias preocupaciones sobre el trato a los solicitantes de asilo y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Estos ejemplos ilustran cómo, en la era de la desglobalización, las políticas migratorias se han vuelto más restrictivas en varias partes del mundo. Las medidas adoptadas reflejan una compleja interacción de factores, incluyendo preocupaciones de seguridad nacional, presiones económicas, consideraciones políticas internas y actitudes públicas hacia la migración y los migrantes. Estas políticas no sólo afectan los patrones de migración global, sino que también plantean desafíos importantes para quienes buscan seguridad y una vida mejor. Además, revelan las tensiones entre la necesidad de controlar las fronteras y la obligación de proteger los derechos humanos y cumplir con los compromisos internacionales en materia de asilo y refugio.

En el contexto actual del nuevo orden mundial, marcado por políticas migratorias más estrictas y un enfoque creciente en la seguridad fronteriza, los migrantes y solicitantes de asilo se encuentran frente a desafíos cada vez más arduos. La implementación de políticas restrictivas por parte de numerosos países ha transformado radicalmente el panorama de la migración internacional, con consecuencias directas para quienes buscan cruzar fronteras en busca de seguridad, oportunidades o un refugio. Una de las implicaciones más significativas de estas políticas más duras es el aumento en la incidencia de la migración irregular. Al encontrarse con fronteras cerradas y procesos de asilo más rigurosos, muchos migrantes se ven obligados a buscar rutas alternativas, a menudo peligrosas y controladas por redes de tráfico de personas. Estos caminos suelen ser mucho más arriesgados y exponen a los migrantes a una variedad de peligros, incluyendo accidentes, condiciones climáticas extremas, violencia y explotación. El Mediterráneo, por ejemplo, se ha convertido en uno de los puntos más mortíferos para los migrantes que intentan llegar a Europa, mientras que las rutas a través de desiertos y zonas montañosas hacia los Estados Unidos presentan riesgos similares. Además, estas políticas restrictivas a menudo conducen a violaciones de los derechos humanos de los migrantes. En muchos casos, los migrantes detenidos en fronteras o en centros de detención enfrentan condiciones inhumanas o degradantes, falta de acceso a servicios legales adecuados y, en algunos casos, tratos abusivos o violentos (Aranguren Gonzalo, J. L., 2015). Los solicitantes de asilo, en particular, pueden encontrarse en un limbo legal prolongado, con pocas oportunidades para trabajar o integrarse en la sociedad mientras esperan la resolución de sus solicitudes. La restricción de los derechos fundamentales de los migrantes no sólo afecta su dignidad y seguridad, sino que también puede tener un impacto negativo en su salud mental y física. La incertidumbre constante, el estrés del viaje, la separación de las familias y la falta de acceso a servicios básicos como atención médica y alojamiento adecuado son sólo algunas de las dificultades que enfrentan. Las historias personales de los migrantes revelan las luchas humanas detrás de los números y las estadísticas. Cada migrante lleva consigo una historia única de resistencia y esperanza, pero también de desafíos y desesperación. Estas historias a menudo incluyen relatos de huida y persecución, de conflictos violentos, o condiciones de pobreza extrema, para enfrentarse a nuevos desafíos en su búsqueda de una vida mejor. Las experiencias de separación familiar, la pérdida de seres queridos en el viaje y la lucha por adaptarse a nuevas culturas y entornos son temas comunes en estas narrativas (Fernández Sánchez, P. A., 2017).

En el contexto de la desglobalización, la UE enfrenta desafíos significativos en relación con la migración, tanto internamente como en sus fronteras externas. Estos desafíos han llevado a respuestas variadas por parte de los Estados miembros y las instituciones de la UE, reflejando la complejidad de equilibrar la gestión de la migración con el respeto a los derechos humanos. *Ad intra*, la UE ha experimentado tensiones significativas en cuanto a la distribución y el manejo de los migrantes y solicitantes de asilo dentro de sus fronteras. Un ejemplo clave es la crisis provocada por la llegada masiva de refugiados y migrantes en 2015, que desencadenó un debate acalorado sobre la política de asilo y la solidaridad entre los Estados miembros. Países como Alemania y Suecia inicialmente adoptaron una postura más acogedora, abriendo sus fronteras a un gran número de solicitantes de asilo. Sin embargo, la magnitud del flujo migratorio generó tensiones y llevó a la implementación de controles fronterizos temporales en varios países del Espacio Schengen, destacando las dificultades de una política migratoria común en un espacio sin fronteras internas. Adicionalmente, el Acuerdo de Dublín, que establece que la solicitud de asilo debe ser procesada en el primer país de la UE al que llega el solicitante, ha sido objeto de críticas y presión. Países situados en las fronteras externas de la UE, como Grecia e Italia, han enfrentado una carga desproporcionada, lo que ha suscitado llamados a una mayor solidaridad y redistribución de solicitantes de asilo dentro de la UE. *Ad extra*, en las fronteras externas de la UE, se han adoptado medidas más estrictas. La UE ha fortalecido la agencia Frontex, responsable de la seguridad fronteriza, y ha incrementado la vigilancia y el control en sus fronteras exteriores. La UE también ha buscado acuerdos con países terceros para controlar la migración, como el acuerdo UE-Turquía de 2016, que buscaba reducir el flujo de migrantes y refugiados hacia Europa a cambio de apoyo financiero y otras concesiones a Turquía. Sin embargo, estas medidas han sido objeto de controversia, particularmente en lo que respecta a su conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Hay preocupaciones sobre el trato a los migrantes y solicitantes de asilo en las fronteras exteriores de la UE y en los centros de detención, así como sobre las políticas que pueden llevar a la devolución de personas a países donde podrían enfrentar peligro. El debate sobre la eficacia y la humanidad de estas respuestas sigue siendo un tema candente en la UE. Mientras algunos argumentan que las medidas estrictas son necesarias para controlar la migración y proteger las fronteras, otros abogan por enfoques más humanitarios que no sólo aborden las necesidades de seguridad, sino que también respeten los derechos y la dignidad de los migrantes y solicitantes de asilo.

Las organizaciones multilaterales y las ONGs han desempeñado un rol esencial en la crisis migratoria de la UE, funcionando como un contrapeso a las políticas gubernamentales que en numerosas ocasiones se han inclinado hacia restricciones más severas (González Campos, J. D. y Sánchez Rodríguez, L. I., 2016). En un ambiente donde las políticas de la UE han sido cada vez más criticadas por su rigidez y su impacto en los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo, estas organizaciones han proporcionado asistencia indispensable y han servido como defensores de prácticas más justas y humanas. En respuesta a la desglobalización y al aumento del nacionalismo, la UE ha intensificado las medidas de control migratorio, incluyendo la externalización de sus políticas migratorias. Esto se ha evidenciado en la colaboración con países terceros, como Libia, para detener el flujo de migrantes antes de que alcancen Europa. La UE ha financiado y entrenado a la guardia costera libia y ha apoyado la creación de centros de detención en el país, con el objetivo de gestionar y reducir la migración a través del Mediterráneo Central. Sin embargo, estos centros de detención han sido objeto de críticas generalizadas por las condiciones inhumanas y abusivas reportadas por los migrantes y documentadas por organizaciones de derechos humanos. Informes de maltrato, trabajo forzado, extorsión y violencia, incluyendo tortura y abuso sexual, han suscitado alarma internacional. En consecuencia, se ha abierto un caso ante la Corte Penal Internacional (CPI) para investigar a los distintos actores implicados en el diseño y gestión de las políticas migratorias de la UE por su posible complicidad en estos abusos, en un intento de determinar si la política de externalización de fronteras de la UE ha contribuido a violaciones del Derecho Internacional (Cruz Ángeles, J., 2023). Mientras tanto, las organizaciones multilaterales y las ONGs han trabajado incansablemente para proporcionar apoyo directo a los migrantes y solicitantes de asilo afectados por estas políticas. Ofrecen asistencia legal para ayudar a los migrantes a navegar por complejos sistemas de asilo, asistencia en salud para abordar las necesidades médicas que a menudo son el resultado de viajes peligrosos o de la estancia en condiciones precarias, y programas educativos para fomentar la integración y reducir el impacto negativo del desplazamiento forzado. Además, promueven la integración social de los migrantes a través de programas que facilitan su inserción en las comunidades locales, luchando contra la marginalización y fomentando un ambiente de inclusión y entendimiento mutuo. Como se ha venido señalando, estas organizaciones también desempeñan un rol crucial, al monitorear y denunciar posibles violaciones de derechos

humanos, ejerciendo presión sobre gobiernos y organizaciones internacionales para que rindan cuentas y reformen las políticas que perpetúan el sufrimiento de los migrantes y solicitantes de asilo. Campañas de sensibilización, informes detallados sobre las condiciones de vida de los migrantes y el testimonio ante organismos internacionales son algunas de las acciones llevadas a cabo para abogar por un cambio significativo en la política migratoria de la UE.

A medida que la sociedad internacional contemporánea se enfrenta a esta realidad cambiante, se hace cada vez más imperativo que las políticas y prácticas de la UE se adapten para garantizar la protección de los derechos humanos de todos los individuos, sin importar su origen o estatus migratorio (López Martín, A. G., 2018). La necesidad de reformar las políticas migratorias y de asilo es urgente. Los enfoques actuales a menudo no logran abordar adecuadamente las complejidades del fenómeno migratorio global ni proteger adecuadamente los derechos y la dignidad de los migrantes y solicitantes de asilo. Esto ha llevado, como se ha afirmado anteriormente, a situaciones en las que las personas se ven forzadas a tomar rutas peligrosas, enfrentan la detención y la deportación, y sufren discriminación y exclusión. Mirando hacia el futuro, es esencial que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil trabajen juntos para desarrollar soluciones inclusivas y sostenibles. Estas soluciones deben abordar tanto las causas como los efectos de la migración. Los factores que impulsan la migración forzada, como los cambios económicos, los conflictos y el impacto del cambio climático, deben ser entendidos y abordados en su raíz. Es sólo a través de un enfoque integral que las políticas pueden ser efectivas y justas. Las políticas migratorias y de asilo deben ser diseñadas con una perspectiva de derechos humanos, lo que implica un compromiso continuo con los principios de derechos humanos universales. Esto significa asegurar que los procedimientos de asilo sean accesibles y justos, que las condiciones de detención cumplan con los estándares internacionales, y que haya vías legales y seguras disponibles para aquellos que buscan protección internacional. Además, es fundamental reconocer las contribuciones positivas de los migrantes y refugiados a las sociedades de acogida. La inclusión social, el acceso a servicios y oportunidades, y la promoción de la diversidad y el entendimiento intercultural no sólo benefician a los migrantes, sino que también enriquecen las comunidades receptoras. Las políticas de integración que permiten a los migrantes participar plenamente en la sociedad y contribuir a la economía local pueden ayudar a combatir los estereotipos negativos y fortalecer el tejido social. En este contexto, la cooperación internacional

es más importante que nunca. Ningún país puede gestionar los desafíos de la migración de forma aislada. La colaboración a través de las fronteras y los continentes, junto con un diálogo abierto y constructivo, es esencial para desarrollar estrategias que respeten los derechos de todos los individuos y al mismo tiempo aborden las preocupaciones legítimas de seguridad y economía de los Estados.

4. POLÍTICAS MIGRATORIAS COMUNITARIAS Y NACIONALES FRENTE A LA DESGLOBALIZACIÓN

La desglobalización, que se manifiesta a través de un resurgimiento de políticas nacionalistas y una reducción de la cooperación internacional, está provocando una transformación profunda en el enfoque de la migración y el asilo, desafiando las estructuras de multilateralismo establecidas en el período de posguerra. Este cambio de paradigma está influyendo notablemente en cómo los países y las uniones políticas como Europa abordan los flujos migratorios y las solicitudes de asilo, evidenciando una lucha interna entre la preservación de la soberanía nacional y la gestión colaborativa de las fronteras. El multilateralismo, que aboga por la gestión conjunta de los desafíos globales, incluida la migración, ha sido un pilar en la construcción de políticas que buscan no sólo proteger a los migrantes y refugiados sino también asegurar la estabilidad y seguridad de las naciones de acogida. Sin embargo, la desglobalización está erosionando este enfoque, a medida que los Estados tienden cada vez más a tomar decisiones unilaterales que reflejan intereses nacionales en lugar de compromisos internacionales. En Europa, la crisis migratoria ha sido un catalizador en la transformación de las políticas de migración y asilo. La llegada de un gran número de refugiados y migrantes, especialmente desde 2015, ha puesto a prueba la capacidad de la UE para mantener una política migratoria unificada y ha intensificado el debate sobre la distribución de responsabilidades entre los Estados miembros. La tensión ha crecido entre aquellos que abogan por mantener las fronteras abiertas y proteger los derechos de los migrantes y aquellos que demandan cierres fronterizos y políticas más estrictas para controlar la inmigración. En Hungría, por ejemplo, el gobierno de Viktor Orbán ha sido un firme defensor de las políticas de inmigración restrictivas, construyendo vallas fronterizas y rechazando las cuotas de reubicación de refugiados propuestas por la UE. En Italia, el ascenso al poder de partidos como Fratelli d' Italia y La Liga ha facilitado la adopción de políticas que tienden a criminalizar a aquellos barcos (buques mercantes y ONGs) que intervienen en operaciones de salvamento en el Mediterráneo, exigiendo la redistribución –entre los distintos Estados miembros

de la UE– o una expulsión automática de los migrantes interceptados a terceros Estados. Francia y Alemania han visto cómo partidos de derecha, como el Frente Nacional y Alternativa para Alemania (AfD), respectivamente, han ganado terreno político al centrar parte de su discurso en la crítica a las políticas migratorias abiertas y al supuesto fracaso en la integración de migrantes y refugiados. Estos cambios en el panorama político han llevado a un replanteamiento de las políticas migratorias y de asilo, con un enfoque cada vez mayor en la afirmación de la soberanía nacional y en la protección de las fronteras. En algunos casos, esto ha resultado en la adopción de medidas más estrictas para la concesión de asilo y en la implementación de controles fronterizos más rigurosos, a menudo justificados por preocupaciones de seguridad y por la preservación de la identidad cultural. La tensión entre la necesidad de cooperación transfronteriza y el deseo de afirmar la soberanía nacional se ha vuelto una cuestión central en el debate europeo sobre migración. Mientras que la cooperación internacional y el respeto por los derechos humanos siguen siendo principios clave de la UE, la implementación efectiva de estos principios se ha vuelto más complicada a medida que los Estados miembros adoptan posturas más centradas en sus propios intereses nacionales.

La UE se encuentra en un punto crítico debido a la creciente ola de desglobalización, que ha intensificado la necesidad de reconciliar las políticas nacionales con las normativas comunitarias en materia de migración y asilo (Zapatero Miguel, P., 2018). Aunque la UE ha establecido un marco normativo con la intención de homogeneizar las políticas de sus Estados miembros, este esfuerzo se ha topado con la realidad de una aplicación desigual y en ocasiones renuente, lo que evidencia la complejidad y el desafío inherente a la tarea de armonización. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), un pilar de la política migratoria de la UE, está diseñado para proporcionar procedimientos coherentes y justos para la concesión del estatus de refugiado, así como para establecer normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo. A pesar de su estructura bien intencionada, la implementación del SECA se ha enfrentado a obstáculos significativos. La disparidad entre las políticas de asilo de los Estados miembros ha generado situaciones en las que la carga de la recepción de solicitantes de asilo no se distribuye de manera equitativa, lo que ha resultado en críticas sobre la efectividad y la justicia del sistema. El Reglamento de Dublín, que busca determinar qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo, ha sido igualmente problemático. Aunque su intención es clara, como se afirmó supra, en la praxis ha supuesto una presión desproporcionada para los gobiernos de los países de la periferia de la UE, que

a menudo son el primer punto de entrada para muchos migrantes y solicitantes de asilo. Este desequilibrio ha llevado a llamamientos para la reforma del Reglamento, con algunos argumentando que perpetúa una distribución injusta de la responsabilidad y no se alinea con los principios de solidaridad que la UE aspira a defender. La heterogeneidad en la aplicación de estas normativas se refleja en las diferentes respuestas políticas a la migración y al asilo en toda la UE. Mientras algunos Estados miembros han mantenido políticas más acogedoras, otros han adoptado enfoques mucho más restrictivos, destacando el contraste entre la voluntad política y las obligaciones comunitarias. La ya mencionada crisis migratoria de 2015 y la subsiguiente presión política han exacerbado estas diferencias, poniendo a prueba la cohesión de la política migratoria común de la UE. Además, la reciente negociación del Pacto Migratorio de la UE es un reflejo del intento de la Unión por adaptarse a la cambiante realidad geopolítica y responder de manera efectiva a los desafíos de la migración y el asilo. La dificultad de alcanzar un consenso entre los Estados miembros sobre cómo manejar la migración y proteger a los solicitantes de asilo mientras se respetan los derechos humanos es quizás uno de los mayores desafíos políticos que enfrenta la UE en la actualidad. En este contexto de desglobalización, la UE se ve obligada a reexaminar y redefinir su enfoque de la política migratoria y de asilo, con la esperanza de encontrar un terreno común que permita a los Estados miembros proteger sus fronteras sin comprometer su humanidad. El éxito de la UE en este empeño será medido por su capacidad para crear un sistema de asilo que sea tanto justo como funcional, y que pueda manejar de manera equitativa y eficaz los flujos migratorios manteniendo el compromiso con los valores fundamentales de los derechos humanos.

España, en tanto que Estado miembro de la UE, ha incorporado la normativa comunitaria en su legislación nacional, creando un marco legal que busca una armonía entre la gestión efectiva de la migración y la integración social de los migrantes. Sin embargo, nuestro país se ha enfrentado a desafíos únicos en su enfoque hacia la migración, influenciados tanto por su posición geográfica como por el contexto político y social interno. La ubicación de España, siendo una de las principales puertas de entrada a Europa, especialmente desde África a través del Mediterráneo y sus enclaves de Ceuta y Melilla, la ha colocado en el centro de la crisis migratoria europea. Esta posición estratégica ha llevado a España a lidiar con una afluencia significativa de migrantes y solicitantes de asilo, desafiando tanto su capacidad de gestión migratoria como sus recursos de integración. En respuesta a estos desafíos, España ha implementado una serie de medidas legales y políticas para controlar la

inmigración y facilitar la integración. La Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, junto con su reglamento, establece los derechos y obligaciones de los extranjeros en el país, así como los procedimientos para su entrada, estancia y residencia. Esta normativa incide, directamente, en el diseño y gestión de las políticas de inclusión social, cuyo objetivo es el de asegurar que los migrantes se incorporen de manera efectiva y respetuosa en la sociedad española. Sin embargo, en momentos de aumento del nacionalismo y el sentimiento antiinmigrante, se ha observado una tendencia hacia una interpretación y aplicación más rígida de estas normativas internas. La presión política y social ha llevado a veces a una política migratoria más restrictiva, con un enfoque más pronunciado en la seguridad fronteriza y el control de la inmigración irregular. Esto se ha manifestado especialmente en las fronteras de Ceuta y Melilla, donde las políticas de control fronterizo han sido objeto de debate y controversia, particularmente en relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Esta situación ha puesto a prueba la capacidad de España para mantener sus fronteras seguras mientras se adhiere a sus compromisos internacionales y humanitarios. En el contexto más amplio de la desglobalización, España, como muchos otros países europeos, se encuentra en una encrucijada. La creciente ola de nacionalismo y el debate público sobre la inmigración han planteado preguntas fundamentales sobre cómo los países pueden mantener sus identidades nacionales y garantizar la seguridad, mientras abren sus brazos a aquellos que buscan refugio y una vida mejor. La respuesta de España a estos desafíos no sólo es crucial para su propia sociedad y economía, sino que también es indicativa de las tendencias y desafíos que enfrenta Europa en su conjunto en la gestión de la migración y el asilo en una era de creciente desglobalización.

En un esfuerzo por abordar los crecientes desafíos migratorios de una manera más equitativa y efectiva, la UE ha estado trabajando en la negociación de un nuevo Pacto Migratorio. Este Pacto representa un intento ambicioso de lograr una distribución más justa de responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros en lo que respecta a la acogida y el tratamiento de migrantes y solicitantes de asilo. La necesidad de este Pacto surge de un reconocimiento colectivo: los desafíos migratorios actuales requieren una respuesta unificada y coherente por parte de Europa, algo que no puede lograrse a través de enfoques fragmentados y acciones unilaterales por parte de los Estados miembros individuales. La propuesta del Pacto Migratorio de la UE aborda varios aspectos cruciales de la crisis migratoria. En primer lugar, se centra en los procedimientos fronterizos,

buscando asegurar que sean gestionados de manera eficiente y humana. Esto incluye la implementación de controles fronterizos más efectivos y el establecimiento de procedimientos claros y justos para la evaluación de las solicitudes de asilo en las fronteras. En segundo lugar, el pacto aborda la reubicación de migrantes y solicitantes de asilo dentro de la UE. Esta parte de la propuesta busca asegurar una distribución más equitativa de las cargas y responsabilidades entre los Estados miembros, una cuestión que históricamente ha sido fuente de tensión dentro de la Unión. Finalmente, el pacto también trata el retorno de aquellos migrantes que no tienen derecho a permanecer en la UE, enfatizando la necesidad de procedimientos de retorno seguros, dignos y efectivos. Sin embargo, la negociación del Pacto Migratorio de la UE ha sido un proceso complejo y ha enfrentado resistencias significativas. Estas dificultades ilustran cómo la desglobalización y el resurgimiento del nacionalismo en algunos Estados miembros pueden influir en la voluntad política para abordar de manera efectiva y humana la migración. Las diferencias en las políticas migratorias y las respuestas nacionales reflejan una lucha por encontrar un equilibrio entre el respeto a los derechos humanos y las presiones políticas internas, así como las preocupaciones sobre la soberanía nacional. Por un lado, algunos Estados miembros abogan por políticas más estrictas y un enfoque de seguridad más robusto, reflejando preocupaciones sobre el control de la inmigración y la protección de las fronteras. Por otro lado, hay una demanda de políticas más humanitarias y de un enfoque más compasivo hacia los solicitantes de asilo y los migrantes, especialmente aquellos que huyen de conflictos y persecución. El Pacto Migratorio es, por tanto, más que una mera propuesta de política; es un barómetro de la voluntad colectiva de la UE para enfrentar un desafío que es intrínsecamente transnacional y profundamente humano. Su éxito o fracaso no sólo determinará la efectividad de la respuesta de la UE a la crisis migratoria, sino que también será un indicador clave de la salud y la cohesión del proyecto europeo en su conjunto. En última instancia, la forma en que la UE y sus Estados miembros resuelvan estas tensiones y encuentren un terreno común en el Pacto Migratorio será fundamental para definir el futuro de la política migratoria y de asilo en Europa, en un contexto global cada vez más inclinado hacia la desglobalización y el nacionalismo.

Más allá del ámbito de la UE, la desglobalización también está afectando la forma en que sus Estados miembros, incluida España, abordan la migración y el asilo a nivel nacional, así como está impactando la manera en que el Consejo de Europa supervisa la formulación y gestión de políticas en estos ámbitos

(Fernández Sánchez, P. A., 2020). Un ejemplo significativo de esta influencia es el caso de N.D. y N.T. contra España, donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sentó un precedente al condenar las prácticas de devoluciones en caliente en las fronteras de Ceuta y Melilla. Este caso ilustra la tensión entre las políticas migratorias nacionales y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. El TEDH determinó que España había violado el derecho a un recurso efectivo y la prohibición de las expulsiones colectivas, destacando la importancia de procesos individuales en la gestión migratoria. Sin embargo, la jurisprudencia del TEDH en esta materia ha evolucionado y, en ocasiones, presentado posturas variables. Otros casos relevantes, *inter alias*, véase M.S.S. contra Bélgica y Grecia, han abordado las condiciones de recepción de solicitantes de asilo y el principio de no devolución, donde se cuestionó la transferencia de solicitantes de asilo bajo el Reglamento de Dublín debido a deficiencias en el sistema de asilo griego. Estos casos reflejan cómo el Tribunal ha abordado críticamente las políticas migratorias de los Estados miembros, enfatizando la necesidad de respetar los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo. El caso de N.D. y N.T. contra España es particularmente significativo debido a su impacto directo en las políticas migratorias de España y, por extensión, en la política migratoria europea. La sentencia inicial del TEDH marcó un hito al enfatizar que las medidas de control fronterizo deben respetar los derechos humanos y que las expulsiones colectivas sin procedimientos individuales de asilo violan el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Cruz Ángeles, J., 2022). Esta decisión resaltó la necesidad de equilibrar la seguridad fronteriza con la protección de los derechos de los migrantes, un desafío que se ha vuelto más complejo en el contexto de la desglobalización y el aumento de políticas migratorias restrictivas. Así las cosas, la UE sigue luchando por encontrar una respuesta cohesiva a los desafíos migratorios. El Pacto Migratorio de la UE, aunque es un paso hacia una política migratoria más unificada y justa, refleja las tensiones inherentes entre los diferentes enfoques de los Estados miembros. La negociación y la implementación del Pacto son cruciales para determinar si la UE puede superar las tendencias actuales hacia el aislacionismo y mantener su compromiso con un enfoque humanitario de la migración y el asilo. El camino a seguir para la UE y sus Estados miembros es intrincado y está lleno de desafíos. Sin embargo, el impulso hacia políticas más cerradas y aislacionistas también ha provocado un renovado énfasis en la importancia de los derechos humanos y la dignidad en la política migratoria. La capacidad de la UE para mantener estos valores fundamentales mientras navega por las complejidades de la

desglobalización será determinante en la forma en que se perciba y se desarrolle el proyecto europeo en los próximos años.

Y es que, como hemos visto, la situación actual de crisis *quasi* permanente en la Unión Europea ha llevado a muchos a cuestionar la eficacia de la configuración política y legal comunitaria para manejar las presiones emergentes en materia de migración y asilo sin sacrificar los derechos humanos. En consecuencia, la negociación del Pacto Migratorio de la UE se plantea como un esfuerzo concertado para reconciliar estas diferencias y establecer un sistema que pueda equilibrar de manera efectiva las preocupaciones de seguridad con las obligaciones de asilo y protección de los migrantes. El Pacto Migratorio propuesto busca un equilibrio delicado entre la necesidad de implementar controles fronterizos más estrictos y la obligación moral y legal de proporcionar refugio y protección a quienes lo necesitan. Este desafío es particularmente agudo en un momento en que las políticas migratorias de varios Estados miembros de la UE se han vuelto más restrictivas, a menudo impulsadas por preocupaciones de seguridad y por el auge de partidos políticos antiinmigrantes. La UE, al intentar desarrollar un enfoque común, se enfrenta a la tarea de alinear estas diversas políticas nacionales con sus principios fundamentales y sus compromisos internacionales. En este contexto, la sociedad civil y las organizaciones internacionales desempeñan un papel crucial. Estas entidades actúan como vigilantes y defensores de los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo, proporcionando una voz crítica que desafía las políticas gubernamentales y trabaja para mantener a los gobiernos responsables. Organizaciones no gubernamentales, grupos de defensa y entidades internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) son fundamentales para asegurar que las políticas migratorias no solo sean reactivas ante los desafíos de la desglobalización, sino que también reflejen los valores compartidos de dignidad y respeto por los derechos humanos. El trabajo de estas organizaciones es vital para garantizar que las políticas migratorias y de asilo sean equilibradas, justas y humanitarias. A través de su labor de investigación, elaboración de informes y representación o acompañamiento (amicus curiae) ante tribunales, estas organizaciones aportan una perspectiva crucial que a menudo no se aprecia en el debate político. También juegan un papel clave en la sensibilización sobre las consecuencias humanas de las políticas restrictivas y en la promoción de alternativas que respeten los derechos humanos y fomenten la integración efectiva de los migrantes y refugiados en las sociedades de acogida.

La inclusión social y la integración de migrantes y refugiados son fundamentales para lograr una política migratoria equilibrada y humana, no sólo por los beneficios directos que aportan a las vidas de estos individuos, sino también por el enriquecimiento que ofrecen a las sociedades receptoras. El proceso de integración, que involucra aspectos como el acceso al mercado laboral, la educación, los servicios de salud y la participación en la vida comunitaria, es esencial no sólo para el bienestar de los migrantes, sino también para fomentar sociedades inclusivas y cohesionadas. Los migrantes aportan una diversidad de habilidades, experiencias y conocimientos que son recursos valiosos. Pueden contribuir significativamente al crecimiento económico y al desarrollo social de los países de acogida. Su participación en diferentes sectores de la economía, desde roles altamente especializados hasta aquellos en industrias que enfrentan escasez de mano de obra, es crucial. Además, los migrantes a menudo inyectan nuevas ideas y perspectivas culturales que pueden fomentar la innovación y la creatividad. Por tanto, las políticas migratorias deben ser diseñadas cuidadosamente para maximizar estos beneficios potenciales. Esto implica no sólo la creación de vías legales y seguras para la migración, sino también la implementación de estrategias de integración efectivas que promuevan la igualdad de oportunidades, el respeto mutuo y la cohesión social. La integración exitosa de los migrantes y refugiados en las sociedades de acogida puede ayudar a romper barreras, disminuir prejuicios y construir comunidades más inclusivas y resilientes. A medida que la UE y sus Estados miembros, incluida España, avanzan en la negociación y aplicación del Pacto Migratorio, enfrentan el desafío de desarrollar políticas que no sólo respondan a los complejos factores que impulsan la migración actual, como los cambios económicos, los conflictos y el cambio climático, sino que también reconozcan y aprovechen las contribuciones positivas de los migrantes y refugiados. El éxito en la creación de políticas migratorias y de asilo que sean inclusivas y sostenibles influirá directamente en el bienestar de millones de personas y en la cohesión y estabilidad futuras de la UE.

5. EFECTOS DE LA DESGLOBALIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE VECINDAD

La reevaluación de las políticas de vecindad de la UE, motivada por la desglobalización y el avance de los nacionalismos en los distintos Estados miembros, ha llevado a un cambio significativo en la manera en que la UE interactúa con terceros países (Juste Ruiz, J. y Garrido Gómez, M. I., 2019). Originalmente,

estas políticas tenían como objetivo promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en las regiones fronterizas de la UE, buscando crear un círculo de países amigos que compartieran valores e intereses comunes. Sin embargo, con el aumento del nacionalismo en varios Estados miembros, la priorización de los intereses nacionales ha comenzado a dominar sobre los objetivos comunitarios de la política de vecindad. Esto se refleja en la modificación de las estrategias y en la reducción del compromiso y la inversión en proyectos de cooperación y desarrollo en países vecinos.

La Política Europea de Vecindad (PEV) de la UE, que incluye países del Este de Europa, el Cáucaso Meridional y la región del Mediterráneo, representa un pilar fundamental en la estrategia exterior de la UE. Diseñada para estrechar lazos a través de la cooperación económica, política y cultural, la PEV ha experimentado una evolución notable en respuesta al clima actual de desglobalización y al creciente nacionalismo (Remiro Brotóns, A., 2014). En el Este de Europa, la Asociación Oriental, que abarca a países como Ucrania, Moldavia y Georgia, refleja este cambio. Originalmente orientada hacia el fomento de la estabilidad y las reformas democráticas, las relaciones en esta región se han visto afectadas por las tensiones geopolíticas, particularmente con Rusia. El conflicto en Ucrania, desde el Euromaidán hasta la crisis en el Donbás y la anexión de Crimea por Rusia, ha presentado desafíos significativos para la UE en su esfuerzo por mantener su influencia y promover sus valores democráticos. La respuesta de la UE, que incluye sanciones contra Rusia y apoyo político y económico a Ucrania, ha sido un acto de equilibrio entre el apoyo a la soberanía y la integridad territorial de sus socios orientales y la gestión de una relación compleja con Rusia. En la región del Mediterráneo, la PEV se ha enfrentado a desafíos diferentes, pero igualmente complejos. La crisis migratoria y los conflictos regionales han llevado a la UE a enfocar sus políticas principalmente en la gestión de la migración y el fortalecimiento de los controles fronterizos. Los acuerdos con Turquía y Libia son ejemplos prominentes de este enfoque. El acuerdo con Turquía, que incluye asistencia financiera a cambio de que Turquía impida el flujo de migrantes hacia Europa, ha sido criticado por su impacto en los derechos de los refugiados y por alejarse de los objetivos más amplios de la PEV relacionados con el desarrollo sostenible y la promoción de la democracia. La cooperación con Libia en el control de la migración, que implica apoyo a la Guardia Costera Libia para interceptar embarcaciones de migrantes en el Mediterráneo, ha sido igualmente controvertida. Las denuncias sobre las condiciones inhumanas en los centros de detención

en Libia y las preocupaciones sobre la violación del principio de no devolución han planteado serias dudas sobre la compatibilidad de estas políticas con los principios fundamentales de la UE en materia de derechos humanos. Además, las relaciones de la UE con los países del Magreb y el Mashreq, tradicionalmente centradas en la promoción de reformas y estabilidad, también han sido influenciadas por las preocupaciones sobre la seguridad y la migración.

Mientras la UE se esfuerza por equilibrar la protección de sus fronteras y los intereses nacionales de sus Estados miembros con su compromiso histórico de promover la estabilidad, la democracia y el desarrollo en sus regiones vecinas, España desempeña un papel crucial en la formulación y ejecución de estas políticas (Jiménez Piernas, C., 2015). La política exterior española, tradicionalmente centrada en fomentar relaciones estrechas con sus vecinos del Mediterráneo y América Latina, refleja un compromiso continuo con estos principios. En el Mediterráneo, España ha enfocado sus políticas en fortalecer la cooperación en materia de control migratorio y seguridad fronteriza, al tiempo que mantiene su compromiso con el desarrollo sostenible y el fortalecimiento democrático. Esto se ha visto en iniciativas como el aumento de la cooperación con Marruecos y Argelia en la gestión de la migración, así como en el apoyo a proyectos de desarrollo económico y social en la región. Con respecto a América Latina, España ha mantenido una estrecha relación, caracterizada por una cooperación significativa en diversos ámbitos. La cooperación española en América Latina se ha centrado en proyectos que promueven el desarrollo sostenible, la educación, la salud y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Iniciativas como la cooperación técnica y educativa, el apoyo a programas de desarrollo rural y urbano, y la promoción de la igualdad de género son ejemplos de cómo España ha buscado apoyar el desarrollo y la estabilidad en la región. Además, España ha sido un importante contribuyente en la cooperación al desarrollo a nivel global. A través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), España ha implementado programas y proyectos que apuntan a reducir la pobreza, promover la educación y la salud, y fortalecer las instituciones democráticas en países en desarrollo. Estas iniciativas reflejan el compromiso de España con los principios de solidaridad y cooperación internacional.

La UE y sus Estados miembros enfrentan desafíos significativos en la configuración de sus políticas de vecindad y cooperación al desarrollo (Santolaya, P., 2017). La tendencia hacia políticas nacionales más aislacionistas ha erosionado el consenso multilateral necesario para abordar de manera efectiva y humanitaria

los desafíos de la migración y el asilo. Esta situación ha llevado a una divergencia en las respuestas de los Estados miembros, evidenciada por las políticas restrictivas de países como Hungría y Polonia, lo que subraya la necesidad de una mayor coordinación y solidaridad a nivel europeo. Al mismo tiempo, estos desafíos abren oportunidades para que la UE y sus Estados miembros revisen y fortalezcan su marco normativo en torno a la migración y el asilo, centrándose en la protección de los derechos humanos. Esta revisión puede fomentar una mayor cooperación regional e internacional, reforzando el valor del multilateralismo. Además, las tensiones actuales pueden ser un estímulo para un diálogo más amplio entre los Estados miembros, organismos internacionales y la sociedad civil, buscando soluciones inclusivas y sostenibles. La forma en que la UE y sus Estados miembros manejen este equilibrio entre la protección de fronteras, los intereses nacionales y el compromiso histórico con la estabilidad, la democracia y el desarrollo en sus regiones vecinas es crucial. Este equilibrio no solo determinará la efectividad de la política de vecindad y cooperación de la UE, sino también su rol y reputación como actor global. El éxito en esta tarea consolidará la posición de la UE como líder en la cooperación internacional, así como también reafirmará su compromiso con un enfoque basado en valores en un mundo cada vez más interconectado y desafiado por problemas globales.

6. CONCLUSIONES

La desglobalización y el resurgimiento de los nacionalismos han provocado una reevaluación de los enfoques y principios que durante mucho tiempo han guiado la política internacional, especialmente en lo que respecta a la migración y el asilo. Esta transformación ha llevado a desafíos significativos para el multilateralismo, un sistema que se basa en la cooperación y el consenso entre naciones para abordar problemas comunes y globales. Uno de los desafíos más apremiantes es la erosión del consenso multilateral. Anteriormente, existía un entendimiento más o menos compartido sobre la necesidad de gestionar la migración y el asilo de manera que respetara los derechos humanos y las normas internacionales. Sin embargo, el auge del nacionalismo ha llevado a muchos países a adoptar políticas más unilaterales y aislacionistas, poniendo en riesgo este consenso. Como resultado, las respuestas a los desafíos migratorios se han vuelto cada vez más fragmentadas, con países adoptando enfoques variados que a menudo están en conflicto con los principios internacionales acordados. Esta disparidad en las respuestas nacionales no sólo desafía la coherencia de las políticas migratorias a nivel global, sino que también tiene un

impacto negativo en los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo. Las políticas restrictivas y las cooperaciones con terceros países, como los controvertidos acuerdos de la UE con Turquía y Libia, han sido criticadas por su impacto en los derechos humanos. Estas políticas a menudo conducen a situaciones donde los migrantes se encuentran atrapados en condiciones precarias, enfrentan violaciones de sus derechos humanos o son devueltos a situaciones de riesgo, en contravención del principio de no devolución. Así las cosas, surge la imperiosa necesidad de una cooperación internacional robusta y coordinada. Sólo a través de un enfoque multilateral, que involucre la colaboración entre países y el compromiso de organizaciones internacionales y regionales, se puede garantizar una gestión efectiva y humana de la migración y el asilo. Esta cooperación debe centrarse no sólo en la protección de las fronteras y la seguridad, sino también en la protección de los derechos humanos, el respeto por el Derecho Internacional y la búsqueda de soluciones a largo plazo para las causas de la migración. Además, la situación actual brinda una oportunidad para que la comunidad internacional fortalezca el marco normativo en materia de migración y asilo, reafirmando la importancia de los derechos humanos y adaptándolo a los desafíos contemporáneos.

La cooperación entre Estados es esencial para enfrentar los desafíos actuales y futuros relacionados con la migración y el asilo. Esta cooperación debe ir más allá de las fronteras nacionales y abordar las causas fundamentales de la migración, como los conflictos, la inestabilidad política, la pobreza y los efectos del cambio climático. Sólo mediante un esfuerzo coordinado y compartido, los Estados pueden desarrollar soluciones sostenibles y efectivas que respeten los derechos y la dignidad de los migrantes y solicitantes de asilo. Además, la colaboración entre Estados y organizaciones internacionales y regionales, como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la UE, es crucial. Estas organizaciones desempeñan un papel fundamental en la creación de marcos normativos, en la provisión de asistencia humanitaria y en el fomento del diálogo y la cooperación internacional. Su experiencia y alcance global permiten una comprensión más profunda de los problemas migratorios y proporcionan plataformas para el desarrollo de estrategias coherentes y comprensivas. La inclusión de una amplia gama de actores en el diálogo y la formulación de políticas es igualmente importante. La sociedad civil, las organizaciones de migrantes y refugiados, y el sector privado aportan perspectivas y recursos valiosos. Estos actores pueden ofrecer conocimientos únicos sobre las experiencias de los migrantes, proponer soluciones innovadoras y ayudar a implementar políticas de manera efectiva.

Su participación asegura que las políticas de migración y asilo sean más inclusivas, considerando una variedad de necesidades y circunstancias. La inclusión de actores no gubernamentales también facilita una mayor transparencia y responsabilidad en la gestión de la migración. Pueden actuar como observadores críticos, asegurando que los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo se respeten y que las políticas se implementen de manera justa y efectiva.

La crisis global actual brinda una oportunidad crucial para revisar y fortalecer el marco normativo internacional y comunitario en materia de migración y asilo, con un enfoque especial en la protección de los derechos humanos. Esta situación subraya la importancia de adaptar las normativas a los complejos retos contemporáneos y recalca la necesidad de una gestión coordinada y humana de la migración y el asilo. En este contexto, la negociación y aprobación del Pacto Migratorio Europeo se presentan como una oportunidad significativa para reafirmar y consolidar estos principios dentro del marco de la UE. El Pacto Migratorio Europeo puede actuar como un catalizador para una mayor cooperación regional e internacional, reforzando el valor del multilateralismo en la respuesta a los desafíos globales de la migración. Este pacto tiene el potencial de armonizar las respuestas de los Estados miembros, distribuir más equitativamente las responsabilidades y fomentar soluciones duraderas para los migrantes y refugiados. Al enfocarse en un enfoque común y coordinado, el pacto puede contribuir significativamente a la eficacia y humanidad de las políticas de migración y asilo en Europa. Además, las tensiones actuales en el ámbito de la migración y el asilo ofrecen la oportunidad de catalizar un diálogo más amplio entre una variedad de actores, incluyendo Estados, organismos internacionales y regionales, y la sociedad civil. El Pacto Migratorio Europeo proporciona una plataforma para este diálogo ampliado, permitiendo la inclusión de múltiples perspectivas y enfoques en la búsqueda de soluciones inclusivas y sostenibles. Este diálogo puede abordar las políticas y prácticas más inmediatas, así como las causas subyacentes de la migración, tales como los conflictos, la inestabilidad y la pobreza.

Segunda Parte

CUESTIONES INSTITUCIONALES. SEGURIDAD Y DEFENSA

Capítulo 3
LA IMPORTANCIA DE LA GEOPOLÍTICA PARA ESPAÑA

Ignacio Fuente Cobo
Coronel de Artillería
Instituto Español de Estudios Estratégicos

1. LA GEOPOLÍTICA ES PODER

La geopolítica se ha utilizado tradicionalmente para explicar el comportamiento internacional de un Estado y definir su política de seguridad a través de variables geográficas. En las décadas que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial esta disciplina académica cayó en desuso, debido a la mala fama que le habían conferido las teorías expansionistas de las primeras décadas del siglo XX.

Durante la Guerra Fría, sólo los Estados Unidos y la Unión Soviética, las grandes superpotencias, actuaban de acuerdo con comportamientos geopolíticos de alcance global, una conducta que, en el mundo de la posguerra fría, quedó reducida a los Estados Unidos, convertidos en lo que el ministro de Asuntos Exteriores francés Hubert Vedrine llamó la "hiperpotencia" norteamericana[1]. Se entendía que sólo las grandes potencias con intereses globales hacían verdaderamente geopolíticas, mientras que el resto de los Estados se acomodaban a las mismas, con mayor o menor intensidad en función de sus intereses nacionales y su afinidad ideológica.

Sin embargo, el debilitamiento del sistema internacional, como consecuencia de la pérdida relativa del poder norteamericano y el auge de nuevas potencias revisionistas, que empezaban a cuestionar el reparto del poder mundial que

---

[1] Frachon, A. (12 de diciembre de 2003). "Face à l'hyperpuissance, textes et discours 1995-2003, d'Hubert Védrine", *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/12/12/face-a-l-hyperpuissance-textes-et-discours-1995-2003-d-hubert-vedrine_4289083_1819218.html

defendía el propio sistema, supuso una revalorización de la importancia de la geografía devolviéndola al centro de la toma de decisiones políticas. La geopolítica retornaba con renovada fuerza y se convertía en una herramienta cada vez más utilizada para entender el mundo actual y explicar la forma en que los Estados interactúan entre sí y definen sus políticas de seguridad y defensa.

La célebre fórmula de Yves Lacoste[2] "La geografía se usa, ante todo, para hacer la guerra" se podía también interpretar en su sentido alternativo, de que la guerra se usa para hacer la geografía de un país. Es lo que Robert Kaplan denomina "la venganza de la geografía": los Estados pueden olvidar su geografía, pero nunca derrotarla. Es más, en los tiempos actuales en los que las guerras industriales han vuelto con toda su dosis de brutalidad y violencia, los perfiles más agresivos de la geopolítica se han acentuado tanto, que han convertido el ejercicio de las relaciones internacionales en un juego tan complicado como peligroso.

La competición entre grandes potencias, que puede desembocar en conflictos abiertos; el irredentismo de potencias intermedias que creen haber alcanzado el momento histórico oportuno para reivindicar territorios y vengar viejos agravios; la lucha por los recursos y por las zonas de influencia, pero también la guerra en Ucrania, el conflicto de Gaza, o la confrontación en el mar de China y Taiwán han hecho que las bases de la geografía política que regían el orden mundial hasta épocas muy recientes se hayan vuelto alarmantemente débiles, hasta el punto de que la posibilidad de que las potencias diriman sus controversias por medio del empleo de la fuerza es hoy en día más elevada que nunca.

2. LA GEOGRAFÍA DETERMINA EL CARÁCTER DE ESPAÑA

Hasta una época muy reciente, la geopolítica despertaba un escaso interés en España y los estudios que se realizaban al respecto eran prácticamente inexistentes. Con un contexto internacional favorable y una periferia geográfica compuesta por países socios, aliados, o simplemente no hostiles, la pertenencia a poderosas organizaciones como la OTAN –y en menor medida la UE– cubría sus necesidades de seguridad y permitía a España soslayar sus preocupaciones geopolíticas, dado que estas eran limitadas y su solución relativamente sencilla.

---

[2] Lacoste, Y. (2012). *La Géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. La Découverte, París, p. 249.

La consecuencia fue que España pudo permitirse durante décadas carecer de una visión geopolítica propia a la hora de diseñar su política de seguridad y defensa en el entendimiento de que las amenazas existenciales eran prácticamente inexistentes, los riesgos potenciales fácilmente gestionables y, en el peor de los casos, el apoyo aliado supliría la falta de suficientes capacidades políticas y militares para hacer frente a los mismos. La posición normal de España, en un contexto de integración europea y de garantías de seguridad euroatlánticas, solía ser la de sumarse a la mayoría, con una estrategia de bajo perfil que normalmente le resultaba favorable. En estas circunstancias, el *bandwagoning* –en el sentido definido por clásicos del realismo estructural como Kenneth Waltz, de seguir al más fuerte– se convirtió en el comportamiento principal y más sensato de nuestra política exterior y de seguridad y defensa, aun a sabiendas de que se trataba de una estrategia empleada tradicionalmente por los estados que se encuentran en una posición geográfica vulnerable, o cuya ambición geopolítica es limitada.

Alinearse con la potencia norteamericana dominante resultaba cómodo desde el punto de vista político, por la seguridad que proporciona hacerlo con la más poderosa, al tiempo que ofrecía beneficios sustanciales como la posibilidad de acuerdos comerciales, o garantías territoriales imposibles de lograr mediante políticas exteriores y de seguridad autárquicas. De esta manera, unirse al poder más fuerte tenía el incentivo de proporcionar a España un nivel aceptable de seguridad, al tiempo que evitaba riesgos excesivos o compromisos inasumibles. Ello proporcionaba una gran tranquilidad estratégica que hacía política y socialmente innecesario diseñar una geopolítica propia de elevado perfil, al contar España con unos umbrales de seguridad y defensa aceptables a costes muy bajos.

Esta actitud de cierta pasividad geopolítica nos fue razonablemente bien durante mucho tiempo y España pudo optar –siguiendo la célebre expresión de Samuelson– por la mantequilla, dejando relegados los cañones, en el entendimiento de que, en caso de ser necesarios, estos nos serían proporcionados por otros. Pero ello también supuso pagar el precio en términos de seguridad que era el desarme, de manera que una vez acabada la "grasa militar", se pasó a rebanar "la carne", hasta que empezó a quedar al descubierto peligrosamente "el hueso" de nuestras capacidades defensivas. Este comportamiento no fue exclusivo de España; muchos países siguieron la misma política y también se desarmaron, pero en nuestro país, a medida que pasaron los años, el estado de la defensa empezó a adquirir tintes preocupantes.

A la elevada sensación de seguridad de la que disfrutó España en las últimas décadas del pasado siglo, consecuencia de un entorno internacional estable, habría que añadir los efectos de una memoria colectiva sometida a los traumas de un pasado controvertido. El resultado fue una extendida reticencia en las élites y entre la opinión pública española hacia cualquier planteamiento de carácter geopolítico, en el entendimiento de que ello favorecía el intervencionismo externo que tan dañinos efectos había producido el pasado. El resultado fue una limitación voluntaria del nivel de ambición nacional por debajo de su potencial Geopolítico, lo que se tradujo en una preferencia por las operaciones de gestión de crisis de alcance limitado, poco compromiso militar y elevado grado de legitimidad, desarrolladas en el marco de las organizaciones de seguridad colectivas a las que pertenecía España.

Las Fuerzas Armadas se especializaron en operaciones "fuera de área", al tiempo que reducían drásticamente la dimensión de su estructura y, con ello, sus capacidades para llevar a cabo operaciones militares a gran escala, hasta el punto de que la posibilidad de ejecutarlas en solitario quedó comprometida.

No fue esta una característica exclusiva de España, sino que la compartía con sus socios europeos y respondía a un razonamiento pragmático: la globalización hacía que problemas de seguridad originados en escenarios lejanos –como el terrorismo, los conflictos regionales, o las migraciones incontroladas– tarde o temprano terminasen asomándose a nuestras fronteras aprovechando la interconectividad geográfica. La intervención en estos escenarios era la forma natural de anticiparse a la posibilidad de que problemas lejanos desbordasen los ámbitos geográficos en los que se originaban y afectasen al nuestro.

Ello supuso, en el plano militar, la especialización en operaciones de proyección relativamente sencillas y de bajo coste, aunque sus resultados fueran con frecuencia decepcionantes. Esta concepción operativa en las que se priorizaba la gestión de crisis por encima de los conflictos de alta intensidad, tuvo también su correspondencia en la adquisición de las capacidades con las que se fueron dotando las Fuerzas Armadas. Se privilegiaron los medios ligeros, expedicionarios y menos demandantes en cuanto a necesidades de personal y coste económico, sobre los caros, pesados y de alta exigencia operativa y logística, propia de las operaciones militares convencionales.

Al mismo tiempo, se renunció al desarrollo del arma nuclear, a pesar de la autonomía estratégica que proporciona, en la confianza de que las garantías de

seguridad frente a una amenaza de este tipo serían cubiertas por los aliados, fundamentalmente norteamericanos, que cuentan con ellas. La solidez de los tratados aseguraba que las potencias nucleares estarían dispuestas a asumir solidariamente riesgos existenciales en beneficio de sus aliados desprotegidos, a cambio de que estas aceptasen, sin excesivos cuestionamientos, limitar su autonomía estratégica. La disuasión nuclear aliada, en la que España participa sin decidir, constituyó así la única garantía de defensa con la que el país contaba frente a cualquier amenaza nuclear a la que España no podía responder por sí misma.

3. EL PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA GEOPOLÍTICA ESPAÑOLA

Esta situación de bajo perfil geopolítico español, propia de los años felices del cambio de siglo, duró lo que duraron los "dividendos de la paz" americana. En este tiempo, España pudo dedicar sus esfuerzos a potenciar su estado de bienestar en el entendimiento de que, en un mundo dominado por los Estados Unidos, las grandes crisis mundiales y las guerras industriales que habían dominado el panorama del siglo XX, eran cosa del pasado.

Sin embargo, la situación de seguridad empezó a cambiar al mismo ritmo en que se degradaba el entorno internacional y los grandes conflictos entre Estados pasaban a convertirse en una realidad cada vez más presente. La posibilidad de que España pudiera verse obligada a participar en una guerra abierta en el Este de Europa, involucrada activamente en el conflicto de Oriente Medio, o arrastrada a un enfrentamiento entre grandes potencias en la región del Indo-Pacífico se convirtieron en hipótesis que ya no se podían descartar. A estas se sumaron los riesgos transversales para la seguridad nacional, que no tenían un carácter específicamente geográfico, como las migraciones masivas, los ataques cibernéticos, o el terrorismo internacional. Anteriormente minusvalorados, estos riesgos emergentes se habían convertido en elementos cada vez más preocupantes del panorama de la seguridad internacional.

Todo ello se tradujo en un cambio en la percepción española de su seguridad que comenzó a hacerse más receptiva a los problemas internacionales, dado que resultaba cada vez más difícil escapar a los mismos. La geografía empezó a imponer sus reglas, también en España, a medida que el sistema internacional se iba haciendo cada vez más geopolítico.

España tuvo que adaptarse a la nueva realidad que marcaba un mundo regido por la realidad geopolítica y empezó a comprender pragmáticamente los riesgos

que comportan para su seguridad el desinterés por los problemas internacionales. En un mundo donde, como indica Robert Kagan, "la jungla ha vuelto", la opinión pública española empezaba a asumir que la seguridad nacional está intrínsecamente ligada a la geografía. Es la condición geográfica la que determina el poder del Estado y decide su futuro.

El interés que la geopolítica está despertando en España obedece, por tanto, a una creciente preocupación por dar respuesta a los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos, algunos de los cuales han adquirido un carácter existencial desde la perspectiva de la seguridad nacional. La visión política de la geografía ayuda a decidir si factores como la rivalidad sistémica entre potencias, las apetencias territoriales, las corrientes ideológicas y religiosas extremas o el auge del nacionalismo amenazan a nuestros intereses vitales, entendiendo por estos aquellos que comprometen directamente a la integridad de nuestro territorio, el bienestar de la población, el normal funcionamiento de las instituciones, o a nuestra economía.

La alternativa en estos momentos a tener una visión geopolítica propia es asumir que otros nos dicten la suya, algo que resulta inaceptable aunque solo sea por los peligros que conlleva seguir pasivamente los intereses de otros, incluido el riesgo de vernos arrastrados a guerras equivocadas.

4. DEMOGRAFÍA Y PODER NACIONAL

Por otra parte, la demografía es también un elemento fundamental del poder nacional de un Estado y constituye un factor imprescindible a la hora de configurar cualquier modelo geopolítico. En el caso de España, el envejecimiento de la población está teniendo un impacto creciente en las consideraciones geopolíticas nacionales. A ello hay que añadir un mayor flujo migratorio que procederá cada vez más de África, el cual habrá que gestionar adecuadamente para evitar que termine por convertirse en un riesgo para la seguridad. Todo ello obliga a una importante elevación del gasto social, en detrimento de la acción exterior y de seguridad y defensa, con las implicaciones geopolíticas que se derivan.

Inversamente, el aumento de los conflictos internacionales y las mayores demandas de seguridad de una población que cada vez percibe mejor los riesgos asociados a un crecimiento de población galopante en regiones vecinas, fundamentalmente en África, van a obligar a dar una mayor importancia a la demografía en nuestro modelo geopolítico. La exigencia de mayores gastos en seguridad y defensa puede provocar

mayores tensiones para el mantenimiento del estado de bienestar. Al final, el diseño de la geopolítica nacional se reduce a asignar prioridades en la distribución de unos recursos nacionales que siempre son limitados y susceptibles de usos alternativos.

Lo que parece incuestionable es que la "debilidad demográfica" de España se acentuará con el tiempo y será uno de los puntos más vulnerables de la geopolítica nacional. Las sociedades envejecidas y con pocos jóvenes están menos dispuestas a asumir riesgos y son más proclives a limitar el alcance de sus compromisos internacionales.

La escasez de recursos humanos condicionará el nivel de ambición geopolítico y limitará la capacidad de las Fuerzas Armadas de generar y sostener operaciones militares de alta intensidad. No obstante, una apuesta nacional decidida por el empleo intensivo de la tecnología y la inteligencia artificial puede compensar, si bien parcialmente, el declive demográfico generando las sinergias necesarias mediante la simplificación de estructuras y la mejor gestión de las herramientas del poder nacional.

Con independencia de las consideraciones tecnológicas, el modelo geopolítico basado en una débil demografía deberá ser extraordinariamente cuidadoso a la hora de establecer los supuestos para las intervenciones militares que serán preferentemente en estructuras multinacionales, dado el efecto sinérgico que estas proporcionan a la hora de cubrir nuestras carencias. En el caso de tener que hacerlas en solitario, las operaciones deberán resueltas de forma rápida y contundente, a sabiendas de que no será posible contar con grandes volúmenes de refuerzos.

En cualquier caso, revertir la actual situación demográfica debería constituir uno de los objetivos fundamentales en la elaboración de una geopolítica responsable y creíble. De no ser así, pueden aparecer importantes lagunas en el diseño de la política de seguridad que se vería afectada por una fractura demográfica creciente respecto de países potencialmente hostiles y que cuentan con demografías vigorosas. El modelo geopolítico se haría extraordinariamente frágil y su credibilidad se vería seriamente cuestionada, con importantes repercusiones en nuestra seguridad.

5. LA GEOGRAFÍA COMO ACTIVO ESTRATÉGICO

La necesidad de contar con una visión nacional que dé respuestas a los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España exige un cuidadoso análisis geopolítico basado en lo que Tucídides denomina "miedo, interés propio y honor": la trilogía de las motivaciones básicas del comportamiento de un Estado.

Se trata de definir una geoestrategia que tenga en cuenta los imperativos geográficos de España y responda adecuadamente al doble dilema de la seguridad: por una parte, garantizar los intereses nacionales frente a los riesgos y amenazas con capacidades suficientes; por otra, cumplir con los compromisos internacionales contraídos con las capacidades con las que se cuentan. La correcta resolución de esta ecuación resulta esencial para la seguridad nacional y son muchos los riesgos de no lograrlo ya que, como la historia nos muestra, muchas naciones nunca se han recuperado de los resultados de una derrota.

La evaluación geopolítica comienza por identificar los activos estratégicos con los que cuenta el país a la hora de diseñar una política de seguridad coherente y creíble y que son los que definen el poder nacional. El primero y principal de estos activos es el territorio, empezando por la situación geográfica de España en el gran tablero de ajedrez que es el mundo. De la misma, se derivan otros activos complementarios como son la capacidad de proyección sobre otros espacios geográficos o la influencia estratégica, entendida como la facilidad para actuar sobre espacios de poder no estrictamente geográficos.

En este sentido, la posición geográfica española es singular y privilegiada y nos proporciona un importante valor añadido a la hora de definir los elementos esenciales de nuestro comportamiento internacional y establecer los fundamentos de nuestra política exterior y de seguridad. Situada entre dos continentes –Europa y África– y casi una isla a caballo de tres mares –Mediterráneo, Atlántico y Cantábrico–, España se abre a través del Mediterráneo hacia Oriente Medio, el norte de África y el Sahel. Por su parte, el Atlántico nos conecta con las grandes vías de comunicación oceánica y nos proyecta hacia América, lo que hace de España un país eminentemente marítimo.

La condición marítima es un activo relevante frente a los Estados europeos continentales encerrados por la geografía algo que, en la época de la globalización, realza el valor estratégico de España, dado el fácil acceso desde la península ibérica a las grandes corrientes globales de circulación de bienes y de generación de cadenas de valor que son los mares.

6. LA NECESIDAD DE UN ESPACIO GEOPOLÍTICO IBÉRICO

Por otra parte, la presencia al oeste peninsular de Portugal –un Estado separado de España por una "raya" geográfica artificial, que durante varios siglos ha

constituido una frontera invisible casi insalvable entre ambos países– ha privado a España de la mayor parte de la fachada atlántica.

La geografía hace de Lisboa el puerto por excelencia en el Atlántico y su punto natural de acceso hacia y desde el interior de la Península; solo la necesidad impuesta por la división de la península en dos Estados ha obligado a España a sustituirlo por puertos gallegos y andaluces. Desde Lisboa salió la "Felicísima Armada" a la conquista de Inglaterra en el siglo XVI, y las flotas británicas opuestas a la monarquía hispana también utilizaron esta ciudad como punto de apoyo en su enfrentamiento con España.

Puede decirse que la historia llevó a España y Portugal por derroteros distintos que condujeron a la creación de dos Estados en una sola península ibérica, lo que dio lugar a un sentimiento de desconfianza que marcó el comportamiento recíproco durante siglos.

No obstante, las relaciones entre ambos países ibéricos se mantuvieron tradicionalmente amistosas y gozan hoy en día de una excelente salud, acentuada por la pertenencia compartida a un mismo espacio europeo y euroatlántico.

La situación actual en la que ambos países afrontan desafíos comunes favorece el avanzar en la creación de una comunidad geopolítica ibérica basada en intereses compartidos. La pertenencia de España y Portugal a las mismas instituciones internacionales, en las que normalmente defienden intereses similares, debería favorecer una unidad de acción en la que ambos ganan.

No se trata tanto de lograr la unidad ibérica, un proceso que tiene importantes connotaciones históricas y emocionales, sino de crear un nuevo espacio geopolítico hispano-lusitano que tendría un tamaño equivalente a las grandes potencias europeas, a las que superaría en extensión geográfica y con las que se equipararía en población, riqueza y poder militar. El efecto sinérgico que proporciona la suma de los pesos geopolíticos de ambos Estados peninsulares facilitaría una mejor defensa de sus intereses en el espacio europeo, dada su mayor capacidad de interlocución.

7. UNA POSICIÓN GEOGRÁFICA EXCÉNTRICA

La geografía no ha situado a España en el centro de Europa, sino en la periferia. El carácter excéntrico de España se ha considerado tradicionalmente una debilidad, ya que la aleja de los centros de decisión continentales y de las grandes

corrientes que han conformado la geopolítica europea de los últimos siglos. Esta posición geográfica desplazada al sur y al oeste del continente europeo ha mantenido durante siglos a España aislada en una esquina de Europa, lo que se ve reforzado por el hecho de que nuestro país sea una península que está unida al continente europeo por los Pirineos, una barrera montañosa difícil de franquear.

Frente a los países de la Europa central ocupados por una extensa llanura sin montañas y bien regados, la orografía peninsular es fragmentada y compleja, al contar con una extensa meseta central, escasa pluviosidad y numerosos sistemas montañosos. Ello hace de España el país con la altitud media más elevada de Europa después de Suiza, no tanto por contar con montañas muy altas, como por la gran extensión y elevación de la meseta. Este hecho diferenciador frente a Estados, la convierte en una fortaleza casi inexpugnable ante cualquier invasión, al tiempo que acentúa su tendencia al aislamiento.

El resultado es que una España dominada por una geografía atormentada que condiciona el propio carácter independiente de sus ciudadanos, no ha participado de una manera significativa en los grandes procesos políticos que han marcado la historia del continente europeo en los tiempos modernos. Pero también la geografía nos ha salvado de las grandes tragedias que supusieron las guerras mundiales del siglo XX. Al final, es la geografía la que ha decidido el rumbo de la nación española y ha marcado la idiosincrasia de sus habitantes.

No es de extrañar que, durante la época de la Guerra Fría, España jugase un papel marginal en la estrategia aliada, limitándose a actuar como zona de retaguardia del teatro de operaciones europeo frente a una eventual invasión soviética y punto de entrada de los potenciales refuerzos que pudieran llegar de la otra orilla del Atlántico. Solo los profundos cambios internos y externos de las últimas décadas han revertido esta situación y convertido a España en una de las naciones más cosmopolitas y abiertas a las corrientes internacionales que gobiernan el mundo.

En el contexto actual de guerra abierta en Europa oriental, el valor de la posición geográfica de España se ha potenciado sustancialmente. Situada a 4.000 kilómetros de Israel, 3.000 de Ucrania, 2.000 de Libia y otros tantos del Sahel, España se encuentra en la "esquina buena" del Mediterráneo y –posiblemente por vez primera en generaciones– en una situación geográfica favorable en el continente europeo. Nuestra lejanía relativa de los conflictos que asolan la periferia de Europa proporciona cierta "profundidad estratégica" a la hora de abordarlos y la situación geográfica de "casi-isla" de España hacen que estos

repercutan sobre nuestra seguridad nacional, pero sin el dramatismo que suponen para países más próximos como Polonia o las repúblicas bálticas. Incluso la situación en Libia tiene mayor incidencia sobre Italia que sobre España.

Los conflictos mencionados afectan a nuestros intereses nacionales, dada nuestra condición de socios europeos y aliados atlánticos y, por tanto, interesan a nuestra geopolítica, pero ninguno de ellos supone en las circunstancias actuales una amenaza existencial para nuestro territorio, población, instituciones, o economía. El relativo alejamiento geográfico frente a los conflictos que tienen lugar en la periferia de Europa permite a España afrontar sus problemas de seguridad con cierta "tranquilidad estratégica" y con un menor sentido de urgencia que nuestros vecinos europeos o socios euroatlánticos.

8. VISIÓN GLOBAL Y ENFOQUE REGIONAL

España es un país eminentemente euroatlántico y forma parte, por tanto, de un espacio geográfico donde comparte valores e intereses con sus socios europeos y aliados atlánticos. Ello la obliga a mantener una visión amplia de los problemas globales de seguridad donde el análisis de los riesgos y las amenazas es básicamente similar al de sus socios y aliados, pero al mismo tiempo debe ajustar su comportamiento internacional de acuerdo con las prioridades de la seguridad nacional, que no son siempre coincidentes con las de estos.

En este sentido, España se presenta como una potencia media en el entorno internacional y una relativamente grande en Europa por tamaño geográfico, población, economía y Fuerzas Armadas, por lo que contempla los problemas de seguridad con una visión global, pero prioriza su acción exterior siguiendo un enfoque regional. Esto significa asumir que nuestros intereses, al igual que nuestras preocupaciones de seguridad, se extienden por todas las regiones del mundo. Sin embargo, no todas ellas tienen la misma importancia para España. Esta categorización de las prioridades responde a una lógica que, por otra parte, siguen todas las naciones, sean estas grandes, medias, o pequeñas.

La posición geográfica de España y su condición de potencia media permiten una gradación de su visión geopolítica, de manera que las distintas regiones del mundo se clasifican en función de las prioridades que representan para los intereses españoles, con una importancia decreciente cuanto más lejanas estén de nuestro territorio nacional. La ley de la distancia impone su lógica al indicar la necesidad de dar mayor relevancia y, por tanto, proporcionar mayor intensidad

en la respuesta, a los riesgos y amenazas que están más próximos a nuestras fronteras frente a los lejanos.

Aunque la globalización ha matizado está visión tan rotunda al aumentar nuestros intereses en regiones geográficamente muy lejanas, en líneas generales la regla de la distancia sigue siendo válida para España. De esta forma, se simplifica la definición de los grandes objetivos estratégicos nacionales en el planeamiento estratégico y se facilita una mejor evaluación de las posibilidades de éxito en su logro, evitando caer en errores groseros de cálculo.

Desde esta perspectiva, sigue habiendo una diferencia cualitativa y cuantitativa importante en cuanto a las preocupaciones nacionales de seguridad entre las distintas regiones del globo. Lo que ocurre, por ejemplo, en el Indo-Pacífico, donde nuestros intereses son limitados y donde España puede aportar poco valor añadido en el campo de la seguridad, importa menos que lo que tiene lugar en el Mediterráneo, especialmente en su parte occidental, donde España tiene fuertes intereses y puede influir intensamente en un espacio geográfico cuya estabilidad es prioritaria.

En el caso de Ucrania, la lejanía geográfica a más de 3.000 kilómetros de la península ibérica, hace que el país no pueda ser considerado de interés vital para España. No hay territorio a reivindicar, ni población española atacada; ni siquiera sus recursos son esenciales para nuestra economía. Desde una perspectiva exclusivamente nacional, España podría aceptar una Ucrania convertida en un Estado amortiguador entre el espacio europeo y Rusia, sin que ello afectase sensiblemente a nuestra seguridad. Ahora bien, existen elementos que, a semejanza de la fricción de Clausewitz, permiten atemperar una consideración tan categórica. La agresión rusa sobre el territorio ucraniano internacionalmente reconocido, el carácter de guerra abierta que ha adquirido el conflicto, su potencial extensión al territorio atlántico y los compromisos que ha asumido España en el marco de la solidaridad aliada y europea, han aumentado la importancia de Ucrania dentro de la ecuación de seguridad española.

La posibilidad de que el proceso de escalada militar lleve a una confrontación abierta entre la OTAN y Rusia y los compromisos de participación que ello supondría para España en función de los tratados suscritos, han convertido a Ucrania en un objetivo estratégico relevante para la geopolítica española, una situación que hasta el comienzo de la invasión no lo era. La solidaridad atlántica alinea así a España con sus socios y aliados, algo que parece lógico ya que comparte mayoritariamente con ellos intereses y preocupaciones de seguridad.

Pero, al hacerlo, debe ser consciente de que asume riesgos existenciales, incluida la posibilidad de verse involucrada en un conflicto abierto en el este de Europa contra una potencia nuclear. Esta posibilidad exige un extraordinario cuidado a la hora de decidir el alcance de los compromisos que se adquieren en un escenario con capacidad de resultar potencialmente catastrófico. También exige una elevada dosis de prudencia para evitar "sorpresas estratégicas" en escenarios del Sur, donde España sí tienen intereses vitales.

La geografía debería jugar un papel moderador frente a cualquier entusiasmo intervencionista ya que la distancia con Ucrania atempera la intensidad de nuestros intereses, e invita a una actitud prudente en la que nuestros compromisos de seguridad quedarían suficientemente satisfechos subordinándolos a los contraídos, con carácter general, en el marco la Alianza Atlántica y de la Unión Europea.

En lo que respecta a los conflictos en el Mediterráneo oriental, como el de Israel-Palestina o el de Siria, la posición geográfica de España juega una vez más un papel determinante para entender el alcance de nuestros compromisos. La lógica geográfica indica que, en líneas generales, la lejanía de esta región disminuye la importancia de nuestros intereses. Esta consideración debe, en este escenario, matizarse en función de factores que alteran la generalidad de la regla como son: la existencia de recursos vitales para nuestra economía como el petróleo o el gas, la gravedad de los riesgos y amenazas terroristas que se originan en estos territorios, o la inestabilidad que allí se genera y que alcanza a toda la cuenca mediterránea y a Europa.

Sin embargo, aunque estos factores presentan un grado de intensidad importante en la percepción de amenaza, los intereses de España no son equiparables a los de otras potencias regionales o globales, por lo que la aportación de nuestro país en la resolución de sus conflictos es limitada.

Igualmente, en el caso de China, la geopolítica española parte de una visión moderada de los riesgos potenciales que plantea este país, pero también de las oportunidades que ofrece para la cooperación. Las lecciones aprendidas en conflictos como Libia, Siria, Irak o Afganistán proporcionan poco entusiasmo a cualquier aventura militar en el escenario geográfico del Indo-pacífico en el que España tiene intereses limitados y mucho que perder en el caso de una confrontación abierta entre superpotencias.

La geopolítica española en esta región debería evitar verse arrastrada por las posiciones más beligerantes de otros países aliados que temen las intenciones

chinas de cuestionar el equilibrio regional, incluyendo su eventual expulsión de unos espacios geográficos que China considera dentro de su esfera de influencia. España no debería caer en esta trampa geopolítica, al menos mientras China no muestre una actitud agresiva contra el territorio español, o sus intereses. Al fin y al cabo, a España también la expulsaron del espacio Indo-Pacífico y no fueron precisamente los chinos.

9. PROYECCIÓN Y PROFUNDIDAD ESTRATÉGICA

La capacidad de proyección hacia otros escenarios geográficos de España está estrechamente relacionada con su posición geográfica. Aquí desempeñan un papel importante los archipiélagos de Canarias y Baleares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, parte integrante del territorio nacional y piezas fundamentales de cualquier modelo geopolítico español.

Las ciudades autónomas confieren a España la singularidad de tener presencia física en el continente africano, una característica con la que no cuenta ninguna otra nación europea. Su existencia obedece a razones históricas, pero fundamentalmente estratégicas. Ceuta y Melilla son el resultado de un proceso de consolidación histórica que, en el contexto actual, adquiere un nuevo valor geopolítico. Ambas ciudades se han convertido en "termómetros" para medir la temperatura de lo que ocurre en el norte de África. Ello facilita el diseño de estrategias de respuesta y proporciona un importante valor añadido en la aportación que hace España a la seguridad de sus socios europeos y atlánticos.

De las dos ciudades, Ceuta proporciona una ventaja adicional: contribuye, junto con la orilla norte del estrecho de Gibraltar, a garantizar el tráfico marítimo a través de él y, consecuentemente, a la seguridad de navegación entre el Atlántico y el Mediterráneo. El hecho de que España tenga la capacidad potencial de controlar ambas orillas del Estrecho constituye un activo estratégico en sí mismo, de gran relevancia para la seguridad euroatlántica.

Los archipiélagos, por su parte, proporcionan profundidad estratégica a la plataforma continental española y permiten proyectarnos hacia el Mediterráneo central y oriental en el caso de las Baleares y hacia la fachada atlántica africana en el caso de las islas Canarias. Estas últimas, situadas en el flanco occidental del Sahel, juegan un papel importante en el esquema de seguridad español y europeo frente a los problemas que plantea África occidental, incluyendo el golfo de Guinea.

Un caso distinto es el de Gibraltar, que se sitúa en el pasivo geopolítico. Su condición colonial devalúa el peso de España en el contexto internacional, al convertirse en la única nación europea que soporta en su territorio la colonia de otro país al que, por otra parte, considera aliado en el marco de la Alianza Atlántica. La geoestrategia seguida en las últimas décadas de apaciguamiento basada en lo que eufemísticamente se ha denominado el "colchón de intereses", no ha producido el resultado esperado y ha proporcionado a Gibraltar unos privilegios sobre espacios aéreos, marítimos y terrestres que el Tratado de Utrecht, que regula su estatuto jurídico, no le confiere.

Sin embargo, la geografía una vez más impone sus leyes. Gibraltar está donde está y es lo que es: un pequeño cuerpo exógeno situado en el espacio geográfico español, del que depende y al que parasita. Aquí, el tiempo juega en favor de España a medida que decrece el diferencial geopolítico con la potencia colonial y la convergencia de intereses con ella se acrecienta. Así pues, bastaría una geoestrategia firme y constante en el tiempo basada en el principio general de que "lo que es bueno para Gibraltar, normalmente es malo para España" y viceversa, para revertir a su orden natural una situación de anomalía geopolítica que debería estar ya resuelta.

10. ÁFRICA COMO ZONA DE INTERÉS PREFERENTE

La proximidad de África y, de manera especial, de las regiones del Magreb y del Sahel hace que su importancia estratégica sea mayor que la de otras regiones, hasta el punto de que pueden considerarse áreas vitales para España, tal y como se contempla en las diversas Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas hasta la fecha. Lo que ocurre en estas regiones nos interesa, porque nos afecta. Esta mayor relevancia geopolítica incide en nuestra política exterior y de seguridad y defensa y se traduce en la existencia de importantes intereses de seguridad y económicos que hay que proteger.

La cercanía geográfica convierte de *facto* a los actores africanos en socios estratégicos, tan necesarios como complejos de gestionar. La incapacidad de numerosos estados africanos de ejercer su acción sobre su territorio, así como las tensiones regionales, especialmente en la región del Magreb, convierte en acciones estratégicas prioritarias para España impedir cualquier escalada militar que lleve a la confrontación directa, y lograr la estabilidad regional a través del fomento del diálogo, el desarrollo económico y la integración política.

Una geopolítica española equilibrada debería estar dirigida a evitar que los efectos más perversos de la conflictividad endémica del continente terminen convirtiendo a fenómenos tan sensibles como las migraciones descontroladas, las guerras regionales, o el terrorismo yihadista en riesgos existenciales para nuestro país.

Con independencia de que el reforzamiento de las relaciones cooperativas con los socios norteafricanos, basadas en intereses económicos y de seguridad comunes, sirva para reducir las tensiones regionales, la disuasión sigue siendo la piedra angular de cualquier geoestrategia española coherente y creíble que incluya una dimensión de seguridad y constituye un condicionante permanente a la hora de definir las prioridades de la defensa nacional y establecer el catálogo de medios necesarias. La política de seguridad debe incluir una dimensión militar robusta basada en las capacidades militares más avanzadas, que permitan defendernos en todo el espectro del conflicto evitando cualquier "sorpresa estratégica", e impidiendo cualquier reivindicación territorial por la fuerza sobre nuestros espacios de soberanía.

Más alejado geográficamente está el Sahel, cuyas características geopolíticas y condiciones de seguridad hacen que quede dentro de las zonas de interés estratégico prioritario para España, pese a que no exista una continuidad geográfica con la península ibérica. Se trata de una frontera avanzada en el límite de seguridad español y europeo, a caballo de la cual se originan problemas como el terrorismo, el crimen organizado o los desplazamientos de población, cuyos efectos inicialmente locales terminan afectando a nuestro espacio geográfico.

Aquí, la posición de España como país europeo más próximo a la región adquiere un papel relevante. La lógica geográfica indica que España es la vía natural de acceso desde Sahel occidental a Europa y viceversa, sin que las alteraciones geopolíticas producidas por conflictos como el de Libia en el Mediterráneo central, o los de Siria y Palestina en el oriental, hayan modificado esta realidad.

En África, y especialmente en la región del Sahel occidental, España puede aportar un elevado valor añadido a la seguridad euroatlántica, algo que no ocurre con otros escenarios de interés. Ello resulta particularmente interesante en los actuales momentos en los que las preocupaciones europeas y euroatlánticas están centradas en otros escenarios y en los que estamos asistiendo a una retirada estratégica europea de este espacio regional. Las guerras en Ucrania y Palestina han desviado, en detrimento de los intereses de España, la atención de la región Sur y le han dado una nueva justificación para compensar el excesivo

desplazamiento de las preferencias estratégicas aliadas y europeas hacia el Este y, más recientemente, Oriente Medio.

España puede, con una visión geopolítica propia, impulsar y liderar iniciativas más ambiciosas en el marco de la Unión Europea o de la OTAN, buscando la estabilidad regional. La Brújula Estratégica de la Unión Europea principalmente y, en menor medida, la Estrategia de Seguridad Cooperativa de la Alianza Atlántica constituyen instrumentos adecuados para sacar adelante tales iniciativas.

Más que una aproximación militar, el centro de gravedad de la geopolítica española en África debe estar dirigido al fortalecimiento de la seguridad y la promoción del desarrollo regional a través de la cooperación. Su objetivo debe ser el de encontrar puntos en común en cuestiones controvertidas como el fenómeno migratorio, la gestión de la seguridad o la lucha contra el terrorismo. Ello requiere diseñar una asociación más fuerte que evite los comportamientos paternalistas que tan escasos resultados han producido hasta la fecha, ante unos gobiernos africanos con enormes dificultades para asumir los estándares europeos sobre valores y que perciben que los europeos los consideran receptores de ayuda, más que socios en igualdad de condiciones.

Tampoco ayuda a la percepción de África el controvertido apoyo a gobiernos disfuncionales por parte de algunos Estados europeos, lo que ha minado la confianza de la población africana, especialmente de su sector más joven, en sus verdaderas intenciones. En este sentido, la falta de un pasado colonial coloca a España en buena posición a la hora de superar cualquier escepticismo africano sobre la verdadera voluntad española de hacer concesiones que cubran las expectativas del continente, más allá de las declaraciones retóricas sobre la necesidad de una asociación reforzada.

España debe adoptar una posición pragmática, y en absoluto arrogante, en busca de aliados africanos, aun asumiendo el riesgo de que estos puedan tener un comportamiento controvertido como Estados de derecho. Ello exige tener en cuenta, sin necesidad de asumirlas necesariamente, las posturas africanas en aspectos como el cometido de la justicia penal internacional, la orientación e identidad sexuales, la pena de muerte o el papel de la Unión Europea en la resolución de las crisis que se producen en el continente.

Es también importante mantener, siempre que exista un mínimo de condiciones de seguridad, la presencia activa sobre el terreno, en unos momentos en los que la mayor parte de las naciones europeas los están abandonando.

La permanencia en circunstancias difíciles representa la mejor muestra de la voluntad española de participar activamente en cualquier propuesta de solución de los problemas regionales.

11. IBEROAMÉRICA. LA IMPORTANCIA DE LA LENGUA Y LA HISTORIA

Iberoamérica debe contemplarse desde la perspectiva española como una región geopolítica con características propias y hacia la que existe una especial afinidad por razones de carácter histórico, económico, cultural e, incluso, sentimental. Iberoamérica nos proporciona proyección geopolítica y la especial vinculación de España nos confiere un mayor peso y capacidad de influencia en la escena internacional del que tendríamos sin ella. Parece natural, por tanto, que se busque maximizar, en función de nuestras posibilidades y recursos, la presencia y cooperación de carácter multidimensional con esta región.

Sin embargo, Iberoamérica no constituye actualmente una zona geopolíticamente relevante más allá de su papel como abastecedor de materias primas en los mercados mundiales. Para desgracia de la región, y tras dos siglos de independencia, los estados iberoamericanos no han sido capaces de desarrollar iniciativas exitosas de mayor integración regional, a través de la potenciación de mecanismos como la cooperación y la asociación. Lograrlo les habría permitido alcanzar unos niveles mucho más altos de seguridad, estabilidad y prosperidad de los que disfrutan hoy en día, al tiempo que una mayor capacidad de influir en los asuntos globales.

La visión geopolítica española debería estar interesada en que Iberoamérica revierta su actual situación de marginalidad en la esfera internacional y adquiera un mayor protagonismo aprovechando para ello factores geopolíticos tan importantes como su enorme extensión geográfica, la dinámica demográfica de su población o sus grandes recursos naturales. Una mayor relevancia de Iberoamérica, también lo es de España.

Un poderoso activo geopolítico en la proyección internacional de España viene representado por la lengua y aquí Iberoamérica juega un papel fundamental. Si la guerra, como decía Clausewitz, es la continuación de la política por otros medios, es igualmente cierto que el lenguaje es una prolongación de la geopolítica. De esta manera, el proverbio latino "Quien gobierna, impone la religión" puede reinterpretarse como "Quien impone el lenguaje, gobierna", o por lo menos tiene ventaja frente a otras potencias que no lo poseen. El uso abrumador

que las potencias anglosajonas hacen de la lengua inglesa es la mejor prueba del valor geopolítico que tiene el idioma como herramienta de poder e influencia.

La historia ha proporcionado a España la posesión de una lengua muy poderosa al ser ampliamente hablada, al tiempo que la geografía ha facilitado su propagación a través del Atlántico al continente americano. El resultado es que, hoy en día, el español es la lengua oficial de diecinueve países, además de en España y Guinea Ecuatorial, y goza de un cierto grado de reconocimiento en Filipinas y en el territorio del Sahara occidental. Con una comunidad hispanohablante de 580 millones de personas distribuidas por los cinco continentes, el español es la segunda lengua mundial por su número de hablantes nativos. Puede decirse, por tanto, que la geopolítica de España es inseparable de su acción en América, donde la lengua ha permitido conformar un modelo de civilización propio con un enorme valor geopolítico en sí mismo.

La lengua española es, por tanto, un activo geopolítico de primera magnitud a la hora de promover los intereses nacionales. El idioma es una palanca para potenciar la imagen y la capacidad de influencia de España en el mundo y le proporciona un peso internacional que de otro modo no tendría. La lengua permite a España ser la puerta de acceso de Iberoamérica a Europa y viceversa, un aspecto que se ve reforzado por las importantes y crecientes comunidades iberoamericanas asentadas en el territorio español, que se está convirtiendo en tierra de acogida y uno de los principales motores económico del espacio iberoamericano.

Iberoamérica constituye así la principal prioridad geopolítica de España en el campo político, social, económico y cultural, aunque su relevancia en el ámbito de la seguridad sea menor. Ello no es óbice para que la relación histórica y cultural con el conjunto de los Estados iberoamericanos defina la principal línea de acción de cualquier geoestrategia que se elabore en España, dada la permanencia en el tiempo de sus objetivos.

Esta relación preferencial con Iberoamérica debe tener una traducción pragmática en el ámbito de las relaciones económicas, donde el idioma puede ser utilizado como una herramienta prioritaria para ganar y consolidar mercados e influencia frente a competidores que no lo dominan. Mantener la relación privilegiada con Iberoamérica, aumentar nuestra influencia y evitar que otras potencias nos desplacen sigue siendo unos de los grandes desafíos, a la vez que constituye una prioridad geopolítica permanente para España.

Este proceso se ve complementado por la afinidad sustancial del español con el portugués, que hace de ambas lenguas ibéricas los dos únicos grandes idiomas en términos de número de hablantes recíprocamente comprensibles, hasta el punto de que con frecuencia son considerados internacionalmente casi uno[3]. Esta afinidad permite a España y Portugal proyectarse en un gran espacio multinacional de países de lenguas ibéricas, que abarca todos los continentes, compuesto por una treintena de Estados y más de 700 millones de personas que conforman la décima parte del planeta y el primer bloque lingüístico del mundo.

La creciente convergencia entre la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa debería articular un inmenso espacio geopolítico de Estados de lenguas ibéricas que podría utilizarse para incrementar la visibilidad y el peso internacional de España y del mundo iberófono en general, equilibrando en términos de influencia la preponderancia actual del inglés y proporcionando una cosmovisión geopolítica alternativa de la dominante de corte anglosajona.

12. CONCLUSIONES: LA GEOPOLÍTICA IMPORTA, TAMBIÉN A ESPAÑA

Las tendencias geopolíticas actuales indican que los Estados se muestran cada vez más asertivos y la geografía decide cada vez más. En un contexto donde el consenso sobre las reglas diseñadas para gobernar las relaciones internacionales pacíficas se está desvaneciendo rápidamente, la necesidad de una visión geopolítica propia se ha convertido, también para España, en un imperativo fundamental a la hora de definir su política de seguridad.

Hasta una época reciente, la pertenencia a organizaciones con enorme capacidad política y militar como la OTAN –y hasta cierto punto la UE– ha garantizado la seguridad de España, basada en la defensa compartida con sus socios y aliados. Las garantías proporcionadas por la Alianza Atlántica en función del artículo 5 del Tratado de Washington aportaban una gran tranquilidad geopolítica a España, permitiéndole priorizar el desarrollo económico y el mantenimiento del estado de bienestar sobre las preocupaciones de seguridad, en el

---

[3] Durántez Prados, F. A. (2018). "La articulación del "mundo ibérico", una realidad geopolítica para el siglo XXI", *Nueva Revista de Política Cultura y Arte*, núm. 158, pp. 90-103.

entendimiento de que estas eran pequeñas y, en caso de necesidad, los aliados nos ayudarían.

No obstante, la posesión de territorios en el norte de África, no cubiertos por el paraguas defensivo de la Alianza Atlántica, y la ultra-excentricidad del archipiélago canario confieren a España una singularidad geopolítica que se refleja en su política de seguridad y defensa. La posibilidad de actuación militar en solitario es un rasgo específico de España que no poseen la mayoría de nuestros socios y aliados y que nos obliga a adoptar una política de defensa con características propias, en las que la disuasión constituye el elemento fundamental de nuestra estrategia de seguridad.

Por otra parte, la guerra de Ucrania y la posibilidad de que esta se extienda al territorio atlántico nos sitúan en un escenario de potencial guerra abierta en Europa, una circunstancia que antes de la invasión rusa no se contemplaba. Si bien ello ha fortalecido la cohesión política y militar entre los aliados atlánticos y socios europeos frente a la agresión rusa, también nos obliga a asumir riesgos existenciales en una región donde España no tiene intereses vitales. Al mismo tiempo, la prioridad que ha dado la OTAN a la amenaza rusa ha devaluado la visión de seguridad de 360 grados favorecida por España, al desincentivar el interés aliado por las amenazas procedentes del Sur.

La preferencia renovada euroatlántica por la defensa colectiva como consecuencia de la invasión de Ucrania, en detrimento de la gestión de crisis menos exigente militarmente está teniendo, no obstante, la virtud de provocar un proceso virtuoso de potenciación de nuestras capacidades de defensa, revirtiendo décadas de decadencia militar. El resultado final debería ser positivo, al reforzarse la credibilidad de la disuasión nacional basada en estructuras militares robustas, lo que permitirá incrementar, en igual medida, la seguridad del país.

Sí en Europa la política de seguridad española goza de una autonomía limitada, por estar supeditada a las de la OTAN, en África, por el contrario, España puede jugar un papel más autónomo y aprovechar su ventajosa posición geográfica para proporcionar valor añadido a la seguridad europea. La tierra de la vid y el olivo que es el Mediterráneo debe ser entendida como un espacio de unión entre el sur de Europa y el norte de África, al igual que lo fue en el mundo antiguo, en lugar de una línea divisoria entre la próspera Europa y sus antiguas colonias. Ello resulta especialmente necesario en estos momentos en los que las preocupaciones europeas están centradas en el Este, al tiempo que los

problemas de seguridad en regiones como el Sahel comienzan a alcanzar niveles preocupantes.

España sigue siendo el Estado europeo más próximo a África y se ha convertido en la frontera suroccidental de la Unión Europea. La cercanía geográfica hace que los problemas africanos derivados de la debilidad estructural de muchos Estados y sus importantes desafíos políticos, económicos y sociales sean percibidos cada vez con mayor interés por la sociedad española, ya que afectan a su seguridad. Herramientas como la cooperación civil y militar, la ayuda al desarrollo, el refuerzo de las capacidades africanas de gestión de crisis o la respuesta ante situaciones de desastre humanitario son instrumentos especialmente apropiados para que España consiga una mayor y más efectiva presencia en esta región.

España debería aprovechar la ventaja comparativa que supone no estar condicionado por un pasado colonial discutido para asumir un mayor protagonismo en la solución de problemas que se originan en África pero que afectan cada vez más a Europa, como son el tráfico de drogas, el terrorismo, las enfermedades infecciosas o la inmigración ilegal, a los que se han sumado recientemente la competición por los recursos del continente o la presencia de grupos paramilitares hostiles.

Iberoamérica, por su parte, debe constituir para España una pieza fundamental de su modelo geopolítico, incluyendo su dimensión de seguridad y defensa. Ello supone aprovechar la existencia de relaciones privilegiadas con esta región convirtiéndolas en uno de los activos estratégicos preferentes para incrementar nuestra capacidad de influencia en el concierto internacional.

Se trataría de equilibrar, dentro de una geopolítica de carácter integral, el valor de una región geográficamente lejana pero muy cercana en cuanto a nuestros intereses, con otras áreas, especialmente la Euroatlántica, con las que España mantiene unas relaciones estratégicas de gran intensidad. De lograrlo, se daría dar a la dimensión iberoamericana de nuestra geopolítica nacional un valor más completo del que tiene en la actualidad, llevándola hasta el nivel que realmente le corresponde.

En un entorno internacional dominado por un número reducido de grandes potencias, donde los espacios geográficos en los que las potencias medias pueden actuar autónomamente están limitados, España puede utilizar las ventajas

que le proporciona su geografía para posicionarse mejor en la defensa de sus intereses y aumentar su peso internacional. Ello debería traducirse en una visión geopolítica más ambiciosa que contemple una posición prudente y constructiva en los conflictos en Europa oriental y Oriente Medio y que priorice nuestro papel como interlocutor natural de Iberoamérica en la Unión Europea y principal promotor de las iniciativas de seguridad africanas en Europa y en la OTAN.

En mayo de 2023, la televisión franco-alemana Arte definía a España como una "potencia discreta", pero más acertado hubiera sido calificarla de "potencia prudente" en su acción internacional. España tiene mucho de lo que Joseph Nye denomina "poder blando", entendido como la capacidad de influir positivamente en su entorno geopolítico, más allá del ejercicio del poder militar.

Por su posición geográfica, su economía, su apertura al mundo y su forma de entender los problemas de seguridad internacional, España debe aspirar a convertirse en una nación de referencia en su actuación internacional, lo que le proporcionaría una gran credibilidad a la hora de desarrollar su potencial geopolítico. España no debería tener miedo a asumir mayores responsabilidades internacionales, e incluso a ejercer el liderazgo en espacios geográficos de interés nacional, en los que puede aportar valor añadido, sin que ello suponga permitir que nadie le diga lo que tiene que hacer.

La mejor forma de lograrlo es poner en valor su capital geopolítico y ajustar, con visión propia, su comportamiento en la esfera internacional en función de los intereses nacionales y los compromisos internacionales, pero también de la voluntad española de contribuir, en la medida de sus posibilidades y capacidades, a la seguridad global. De esta manera, un mayor nivel de ambición geopolítica quizá no permita a España estar sentada en la mesa donde se decide el nuevo orden global, pero al menos tendrá unas razonables garantías de que nadie la incluye en el menú.

Capítulo 4
LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS
Seguridad y defensa: la Política Europea de Defensa y su impacto en políticas nacionales. Los actores de la Europa de la defensa

Natividad Fernández Sola
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Zaragoza

En este breve trabajo, abordaré el tema de referencia poniendo de relieve una cierta contradicción o paradoja presente en su título. Se trata de concretar el impacto de la política europea de defensa sobre las políticas nacionales, centrándonos en España, es decir, el fenómeno que conocemos como "europeización" de las políticas de los Estados miembros; en este caso, de las políticas de defensa. Pero, por otro lado, ponemos el énfasis en los actores de la Europa de la defensa, que no son otros que los Estados miembros, quienes controlan las riendas de sus políticas nacionales y las decisiones en la materia adoptadas por la Unión Europea (UE).

1. CUESTIONES PREVIAS SOBRE LA EUROPEIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DEFENSA

Una primera cuestión debe abrir cualquier presentación sobre la europeización de la política exterior española cuando hablamos de la seguridad y la defensa, en particular, de esta última. Me refiero a la determinación de si la expresión más adecuada a utilizar es la de "política europea de defensa", "defensa europea" o "la Europa de la defensa"; denominaciones que indican un mayor o menor grado de europeización de las políticas nacionales por el impacto de la respectiva política europea.

A día de hoy no existe una defensa europea que exigiría unidad de la política de defensa y, para ser completa, un ejército europeo. Podemos hablar de una política europea de defensa parcial e incompleta pues la UE tiene instituciones político-militares que adoptan decisiones en este campo, solo en aquellos aspectos que

alcanzan el acuerdo unánime de los Estados miembros. Esto es así, porque no se ha producido una transferencia de competencias soberanas de los Estados a la UE en materia de defensa; esto es, se trata de una política intergubernamental, de cooperación, no supranacional. No rige la primacía de las normas de la Unión, ni la jurisdicción del Tribunal de Justicia para su garantía, ni la toma de decisiones por mayoría obligando a todos. Son los Estados los que tienen en sus manos la toma de decisiones en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), ya que suya es la iniciativa (o del Alto Representante), salvo las iniciativas conjuntas del Alto Representante y de la Comisión (artículos 22.2 y 42.4 TUE); a ellos les corresponde la última palabra en las decisiones a través del Consejo, con exclusión del poder legislativo del Parlamento Europeo (PE) y del poder jurisdiccional del Tribunal de Justicia (TJUE), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 del TUE.

Como consecuencia, en la PCSD rige la unanimidad en la toma de decisiones, igual que en el resto de la Política Exterior y de Seguridad Común; y no se persigue la neutralidad o la búsqueda de un interés común por parte de las instituciones de la UE. Ello no significa que esta política no deba seguir los principios que rigen la acción exterior de la UE y sus objetivos. Precisamente, dichos principios son comunes a todos los aspectos de la acción internacional de la Unión, sea dentro de las políticas integradas, o en las políticas de cooperación como la PESC y la PCSD. Así, los principios de democracia, estado de derecho y derechos humanos, la protección de la dignidad humana, de la igualdad, de la solidaridad, y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional serán la guía de la PCSD, como del resto de la acción exterior de la UE (artículo 21 TUE). La PCSD también deberá perseguir los objetivos de la Unión, tales como la promoción de la cooperación multilateral, del desarrollo sostenible, de la paz y la prevención de conflictos, o de la expansión de la democracia y los derechos humanos por el mundo (artículo 22 TUE).

Pese a estos aspectos comunes con el resto de políticas de la UE, las diferencias de naturaleza del conjunto formado por la PESC y la PCSD hacen que, a diferencia de otras, no podamos hablar de un proceso de europeización de la política exterior española (o de cualquier otro Estado miembro) en materia de seguridad y defensa sin partir de una premisa incontestable. Y es que los Estados miembros de la Unión Europea (UE) son los actores de la Europa de la defensa, con una institucionalización hacia una política europea de defensa parcial e insuficiente para poder hablar con propiedad de la virtualidad de tal política. En particular, el funcionamiento de las instituciones comunes (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo) y la existencia

de unos órganos específicos de la PCSD como el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (EUMC) o el Estado Mayor (EUMS) no aportan una mayor entidad ni contenido a esta política de la UE; solo hablan de su especificidad sustantiva que requiere de órganos propios o del funcionamiento de las instituciones comunes distinto al del pilar comunitario, pero no de un mayor poder centralizado en la UE, que solo ejercita aquello que los Estados miembros han decidido por unanimidad, o mediando abstención constructiva (artículo 31 TUE). Desde otro punto de vista, González Sánchez considera que estos elementos de la política exterior y de seguridad común de la UE, en particular el marco institucional único aunque con concentración de poderes en el Consejo y la posible adopción de algunas decisiones por mayoría, impedirían calificar sin más de "intergubernamental" a esta política, que incluye la política común de seguridad y defensa; más concretamente, considera que son la urgencia y la confidencialidad las que marcan las características del proceso decisorio en la PESC (Gónzalez, 2000:383-384). Este elaborado trabajo, deja de lado la importancia de las competencias que retienen los Estados en materia de política de defensa y que marcan la postergación o reducción de poderes de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de justicia en la toma de decisiones PESC; algo que considero fundamental retener para explicar dicho proceso y el funcionamiento en general de la PCSD.

Si además consideramos las distintas políticas de defensa nacionales y la participación de la mayor parte de los Estados miembros de la UE en la OTAN y el carácter de esta organización, a día de hoy todavía imprescindible para la defensa de Europa, hablaríamos con más propiedad de la "Europa de la defensa", más que de una política europea de defensa o de una defensa europea.

Esto no debe, sin embargo, conducir a rechazar sin más cualquier tipo de incidencia de la política europea pues, como se ha afirmado, "la UE se ha convertido en el marco de referencia más importante para los actores políticos de los Estados miembros", y la gobernanza de la UE es un factor permanente de la vida política de los mismos, siendo el epicentro en la elaboración de políticas públicas nacionales (Arregui, 2022:1).

Por tanto, haremos una referencia a ese impacto europeo sobre la política de seguridad y defensa; pero también a la influencia de las políticas nacionales sobre la PCSD de la UE.

Enlazando así con el título genérico de esta discusión, podemos afirmar que la denominada política común de seguridad y defensa impacta en las políticas de

defensa nacionales, pero, quizá en primer término, son estas las que configuran la primera y la demarcan.

2. LA EUROPEIZACIÓN *TOPLOADING* Y *DOWNLOADING* DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Entendemos el término "europeización" como el impacto que tiene el proceso de integración europea sobre los Estados miembros, en sus distintas políticas públicas. Es decir, la progresiva convergencia de estas que, sin ser necesariamente homogéneas, si tienen unos objetivos y características comunes marcadas por las normas de la UE o por el proceso de socialización generado por ellas (González, 2000). Ese impacto será muy destacado en políticas comunitarizadas, tales como la comercial, la agrícola-pesquera, o la política de libre competencia, puesto que los Estados han realizado una transferencia de competencias soberanas a la Unión y es a ella a quien corresponde legislar al respecto.

El cambio generado por este fenómeno de europeización se puede apreciar tanto en el contenido material de las políticas nacionales, como en las instituciones que las gestionan (Closa, 2001; Closa y Heywood, 2004).

En el caso español, esa transferencia se encuentra respaldada por el artículo 93 de la Constitución que permite la cesión de competencias derivadas de la Constitución a una organización supranacional de integración. Aunque mucho se ha discutido acerca de la interpretación del precepto en el sentido de si lo que permite en ceder competencias soberanas a la UE, o solamente el ejercicio de las mismas, el resultado práctico no varía sustancialmente (López Castillo, 1996; Pérez Tremps, 1994 y 2004; Martín Pérez de Nanclares y López Castillo, 2002; STC 252/1988 o DTC 1/1992 y 1/2004, FJ 2 y 4).

Sin embargo, como ya se ha señalado, los rasgos de europeización generados por el proceso de integración europea en las políticas de defensa nacionales no son muy destacados al tratarse de un ámbito poco susceptible de recibir dicho influjo (Müller *et al.*, 2021:530), dado el carácter intergubernamental de la PCSD.

En términos reales, puede decirse que mayor es la influencia ejercida por la OTAN en dichas políticas nacionales, por lo que podríamos hablar de "otanización" o genéricamente "internacionalización" de la defensa (y de la política de defensa) de la mayoría de países europeos. Ello se observa en la normalización u homogeneización de doctrinas militares, conceptos, organización y funcionamiento de las

Fuerzas Armadas, existencia de Cuarteles Generales operacionales, etc.; además del seguimiento del concepto estratégico de la OTAN, documento que define las amenazas, prioridades y medios de acción de la Alianza.

En el caso de la UE, vamos a apuntar varios aspectos de la política de defensa española donde se aprecian rasgos de europeización, si bien, también podemos entender que la misma se ha producido más por razones e intereses de la política exterior nacional, amparándose en la pertenencia a la UE. Así, veremos la "europeización" de los documentos estratégicos y lo que de ellos deriva, y la participación en proyectos y misiones PCSD.

2.1. Estrategia Global de la Unión Europea y Estrategia Nacional de Seguridad de España

Comenzando por los documentos estratégicos, una lectura detallada de las diferentes Estrategias de Seguridad Nacionales pone de manifiesto su seguimiento de conceptos e ideas de la Estrategia Global de la UE, de 2016 (ESN española de 2021, Revisión estratégica 2022 de Francia, y otros)[1]. Nos centraremos en el caso español, en concreto en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, en grandes líneas similar a sus predecesoras.

Así, si observamos el fundamento de la Estrategia Global Europea, destaca que su *objetivo* es promover los intereses de los ciudadanos –principalmente una Europa más fuerte–, declaración retórica por cuanto las estrategias de seguridad persiguen la defensa de los intereses del Estado y, como este tiene como función, satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, indirectamente el beneficiario último debería ser el ciudadano. Esta premisa aparece ya en la presentación de la ESN 2021 de España, donde entiende la seguridad nacional como "la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos..."; añadirá inmediatamente la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como la contribución a la seguridad internacional con nuestros aliados.

---

[1] Presidencia del Gobierno, Estrategia de Seguridad Nacional 2021, BOE núm. 314, de 31 de diciembre de 2021. En Francia, el presidente de la República aprobó el Livre Blanc sur la defénse et la sécurité nationale 2013 (https://www.vie-publique.fr/rapport/33131-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013), y la Revue nationale stratégique 2022, https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Espagnol.pdf

Los *principios* que guían la acción exterior de la UE son los generales de esta Organización y se resumen en la promoción de la democracia, del estado de derecho y de los derechos humanos. La ESN 2021 repetirá estos términos considerando que es necesaria su promoción más allá de las fronteras nacionales.

En cuanto a las *prioridades* de la acción exterior de la UE: seguridad de la Unión, resiliencia del Estado y de la sociedad en nuestro vecindario Este y Sur, enfoque integrado de conflictos y crisis que permita alcanzar la seguridad humana, promoción de órdenes regionales cooperativos, y de la gobernanza global, autonomía estratégica.

También aquí, la ESN 2021 retoma estos conceptos, destacando la polémica resiliencia que, esencialmente se concreta en fortalecer a nuestros vecinos para que se protejan por sí mismos, sin que sea necesaria la intervención de la UE. Es decir, este debatido concepto parece resignarse a la derrota o al sufrimiento en la vecindad europea y reconocer la reticencia de los Estados europeos a participar activamente en conflictos en sus fronteras y prefieren una ayuda logística, financiera o armamentística, pero sin involucrarse directamente.

Y de aquí, pasamos a la necesidad de dotación a la UE de los *recursos y capacidades* necesarios para pasar a la acción y hacer de ella un actor creíble, si es necesario, potenciando la cooperación estructurada permanente para sortear los vetos a determinadas acciones por parte de algunos Estados miembros.

También apuesta por el multilateralismo reforzado y la cooperación internacional, como hace la Estrategia global europea.

Asimismo, España apuesta en este documento "por una mayor autonomía estratégica europea, donde al impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa y del espacio de libertad, seguridad y justicia se unen la mejora de la seguridad sanitaria, el avance en la unión energética o el mayor protagonismo de la Unión Europea en la gestión de crisis transfronterizas". Estamos ante un primer avance de lo que durante la Presidencia española del Consejo de la UE en 2023 se ha dado en calificar como "autonomía estratégica abierta", que hace referencia a otras áreas de la seguridad, no solamente a la defensiva.

La ESN 2021 propugna asimismo por una respuesta proactiva y solidaria y, para ello, avanzar en la gestión de crisis, favorecer la dimensión de seguridad de las capacidades tecnológicas y de sectores estratégicos y desarrollar la capacidad de prevención, disuasión, detección y respuesta de España frente a estrategias híbridas.

2.2. Participación en operaciones y en proyectos europeos de seguridad y defensa

Vistos los aspectos de la Estrategia Nacional de Seguridad donde se reflejan aquellos aspectos que parecen influidos por la integración europea, vemos a continuación la participación en misiones PCSD y en proyectos de cooperación estructurada permanente. La participación en operaciones PCSD es uno de los rasgos más destacados de la política de defensa española y constituye la mayor contribución a la misma en términos de recursos y, al mismo tiempo, un factor de europeización de nuestras fuerzas armadas. En la actualidad, España participa en siete misiones de la Unión Europea[2]. Es el único país que ha participado en todas las misiones europeas ejerciendo el mando en muchas de ellas. Sin embargo, igual que este dinamismo puede ser una muestra de influencia de la membresía de la UE, también puede entenderse como una opción política. Esta actitud que puede explicarse con la teoría denominada *foreign policy analysis*, según la cual son razones de política doméstica del Estado las que determinan sus posiciones en política exterior. Esto a mi juicio explica mejor la posición española cuyos sucesivos gobiernos en más de una década han rechazado incrementar los presupuestos de defensa por temor electoral a la opinión pública. A cambio, y para salvar la imagen internacional, en particular cuando la presión de otros socios por una mayor solidaridad en defensa se ha hecho acuciante, ha sido más fácil para los respectivos gobiernos alegar nuestra participación masiva en misiones internacionales de mantenimiento o establecimiento de la paz, muy bien valoradas por la opinión pública; máxime cuando se presentan como "estrictamente humanitarias". Aunque la participación en operaciones militares PSCD también ha supuesto un gasto, este no se ve reflejado en el presupuesto del Ministerio de Defensa. Esto no es lo que ocurre en países como Francia o Gran Bretaña, concienciados de la relevancia de su gasto en defensa para una correcta proyección de sus fuerzas en el exterior. Si ocurre en otros países europeos que optan por ayuda al desarrollo, humanitaria y misiones civiles, pero no participan en las militares; o en aquellos otros que, con una notable inversión en defensa, dedican la práctica totalidad de esta partida a su defensa territorial, sin proyección exterior. Por tanto, podemos colegir que la participación

---

[2] EUTM Mozambique, EUTM RCA, EUTM Somalia, EUTM Mali, EUNAVFOR Atalanta y EUFOR Althea-BiH. Con anterioridad participó en las ya cerradas EUNAVFORMED Sophia, EUNAM RCA y EUCAP Nestor; ver Ministerio de Defensa, https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ y *The Diplomat*, de 24 de enero de 2018.

o no en misiones internacionales, en este caso en misiones PCSD de la UE, viene más determinada por razones internas que por un fenómeno estrictamente europeizador de nuestra política de defensa.

Por otro lado, la participación española en proyectos, por ejemplo, de Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) es igualmente notable, tanto en número de proyectos, como por su rango y por el liderazgo de algunos de ellos. España avaló el lanzamiento de la PESCO tan pronto se materializó la salida del Reino Unido de la UE, pues este país planteaba un rechazo contundente a esta fórmula de flexibilidad que debería permitir profundizar en la política común de defensa. No olvidemos que esta iniciativa en pro de la defensa europea se concibe como herramienta para alcanzar la autonomía estratégica, algo que, al menos nominalmente, España ha apoyado, sin que esto vaya en detrimento del papel de la Alianza Atlántica. Los beneficios de la PESCO deberían permitir crear una sólida estructura dentro de la UE que reforzara el despliegue de operaciones, en un momento donde se critica la pasividad de la UE en este terreno, tras unos inicios en la primera década de este siglo mucho más prometedores y con misiones de mayor envergadura y nivel de exigencia.

Tras los últimos once proyectos PESCO aprobados por la UE en mayo de 2023, ya con la participación de Dinamarca, se han puesto en marcha 68 programas de cooperación en investigación, innovación y producción de capacidades defensivas entre diferentes Estados miembros de la Unión. España participa en 29 de ellos, de los que lidera cuatro. Los más destacables por sus objetivos y socios son el destinado a equipar a los futuros buques con las tecnologías más avanzadas (4E), y el de desarrollo de sistemas cibernéticos para el mando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4ISR).

Nuevamente en este caso podemos ver rasgos de europeización de la política de defensa española, pero también ciertos intereses nacionales por reforzar la industria de defensa del país para aumentar su competitividad en el entorno europeo e internacional.

A ello podemos sumar una dificultad interna para definir los intereses nacionales debido a las fuerzas políticas de ideología heterogénea que, aunque minoritarias, hacen delicada esta tarea. En esta coyuntura, no tener que precisar las amenazas a la seguridad nacional y su consiguiente forma de hacerles frente aceptando el contenido de una estrategia europea, resulta un cómodo expediente para los distintos gobiernos, siempre dependientes de minorías nacionalistas, incluso secesionistas. En la práctica, esto ha conducido al país a renunciar

al planteamiento de una posición nacional, dando como buena la definida en los documentos estratégicos europeos.

De nuevo, el *foreign policy analysis* permite una explicación satisfactoria de la orientación de la política nacional sin recurrir a las tesis de la europeización.

Por esta razón, doctrinalmente se ha tenido que aceptar que también se produce una "nacionalización" o europeización *downloading* consistente en la proyección de las prioridades nacionales a la agenda europea (Barbé, 2022). Aunque también cabría preguntarse si este último fenómeno es consecuencia del proceso de deseuropeización que se desarrolla en la actual política exterior europea (Müller *et al.*, 2021).

Parece que ambos fenómenos, "nacionalización de las políticas europeas" y "deseuropeización" no son coincidentes. Buena prueba es la promoción por parte española de la aprobación de una estrategia europea de seguridad marítima, cuando internamente se llevaba tiempo detrás de aprobar la estrategia de seguridad marítima nacional, algo que tropezaba con dificultades domésticas que pudieron sortearse buscando el marco más amplio de la UE, en el que se proyectaron intereses nacionales; algo que , por otra parte, hacen todos los Estados tanto cuando hablamos de PESC y PCSD, como cuando lo hacemos de políticas comunitarizadas, y que no implica deseuropeización, sino más bien europeización para apoyo de los intereses nacionales.

3. DESARROLLOS RECIENTES DE LA PCSD: ¿HACIA UNA DEFENSA EUROPEA?

El 21 de marzo de 2022, a días de iniciada la operación especial rusa sobre territorio ucraniano, el Consejo de la UE aprobaba la *Brújula Estratégica*[3] con la pretensión de convertir a la Unión Europea en un proveedor de seguridad ante los riesgos y amenazas a los intereses de los europeos. Para ello propone iniciativas que le permitan una actuación más proactiva en el mundo, y con una PCSD más ambiciosa y ganando autonomía estratégica. En concreto, se buscan resultados tangibles en gestión de crisis, resiliencia, capacidades y relación con los socios. Respecto a la primera, la propuesta es disponer de una capacidad de despliegue

[3] Consejo de la UE, *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa*, de 21 de marzo de 2022, 7371/22 COR 1, de 19 de abril de 2022.

rápido de hasta 5.000 hombres, con componente terrestre, naval y aéreo, y potenciar las misiones civiles. Con respecto a la segunda de estas áreas, garantizar la resiliencia, se atribuye un papel especial a la ciberdefensa, el acceso a los dominios estratégicos, y la inteligencia compartida. En tercer lugar, la búsqueda de soluciones comunes, la reducción de la dependencia industrial y tecnológica y sus procesos de planeamiento habrían de servir para mejorar sensiblemente las capacidades, valiéndose de proyectos PESCO y del Fondo Europeo de Defensa (Laborie, 2022; Pontijas, 2022). Finalmente, entre los socios, la Brújula Estratégica señala la Alianza Atlántica, las Naciones Unidas, la Unión Africana, la OSCE o ASEAN, sin una gradación de prioridades entre ellas pese a la relevancia existencial para la UE de la OTAN.

Este texto que debiera dotar de coherencia y de una clara dirección a la acción de seguridad y defensa de la UE está lejos de cubrir estas necesidades puesto que carece de una visión del sistema internacional que se está configurando rápidamente, no contempla la disuasión por parte de la Unión, se focaliza en la amenaza rusa sin prestar atención a las procedentes del sur, no establece fechas claras para la plena operatividad de algunas de sus propuestas, ni estas contienen novedades reseñables. A continuación, se verán los aspectos más críticos del texto. Se puede adelantar ya que los supuestos avances de la Brújula Estratégica para la PCSD no están adaptados a las necesidades y al *tempo* rápido que exige el acelerado cambio de la escena internacional.

Más recientemente, tuvo lugar un *Consejo Europeo informal*, celebrado en Granada el 6 de octubre de 2023[4], precedido de una reunión el día anterior de la Comunidad Política Europea. El contenido de las conclusiones en materia de seguridad y defensa surgidas de esta cita, bajo Presidencia española del Consejo, arroja un resultado que podría calificarse de "puro trámite" o dirigido a la audiencia nacional. En efecto, la Declaración de Granada no aporta novedad alguna sobre los elementos del debate estratégico que se desarrolla en la Unión Europea (UE) desde 2019 y que tendrá su momento más relevante en la Cumbre de Versalles de noviembre de 2022.

Estos elementos son la independencia estratégica en materia de energía, en seguridad y defensa, y en competitividad económica y relaciones de

---

[4] Consejo Europeo, Declaración de Granada, de 6 de octubre de 2023, https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/

vecindad; sectores donde se juega el futuro de Europa. Podemos afirmar que la Declaración pretende consolidar el proyecto europeo de los años 50 sobre el que las amenazas externas impactan en las grandes políticas y la posición respecto a terceros: así, la autonomía energética era perseguida por el EURATOM, la defensiva por la Comunidad Europea de Defensa, y económica por el mercado común o mercado interior (Egea, 2023).

La aproximación de la Declaración de Granada a la seguridad y defensa parte de las propuestas de la Brújula Estratégica. Con ella se persigue potenciar la disponibilidad defensiva de la UE, la inversión en capacidades desarrollando la base industrial y tecnológica de la defensa (BITD), la movilidad militar, y la resiliencia en el espacio ultraterrestre, frente a las amenazas cibernéticas e híbridas y la desinformación de potencias extranjeras. Pero ¿son estos aspectos avances reales en la configuración de una política común europea de seguridad y defensa? Mi respuesta es negativa por las razones que expongo a continuación.

Primero, la disponibilidad defensiva se basa en la constitución de una fuerza europea de despliegue rápido, constituida por hasta 5.000 efectivos. Con anterioridad, desde la primera década de este siglo, la fuerza de despliegue europea prevista para hacer frente a las necesidades defensivas se cifró en 50.000-60.000 hombres. Esta fuerza llegó a declararse operativa pero lo cierto es que nunca se desplegó en su totalidad, si bien a ello contribuyó que las operaciones militares del momento eran de mayor entidad que las actuales en cuanto a número de efectivos y funcionaron simultáneamente. De esta meta, se redujo la ambición a los denominados *batlegroups*, o agrupaciones de en torno a 1.600 hombres con una capacidad de despliegue más rápido por su reducido tamaño y de forma simultánea hasta seis. Lo cierto es que pese a la constitución de estas agrupaciones no se llegaron a utilizar por razones políticas. Visto el fracaso, la actual propuesta de una fuerza de despliegue rápido de 5.000 hombres es ciertamente modesta, más si tenemos en cuenta que incluye los elementos de apoyo, y la necesidad de rotación periódica.

Se va avanzando en su configuración, de momento para escenarios operativos limitados a la evacuación de nacionales, o a la fase inicial de una operación de gestión de crisis. También se promueve la movilidad militar o paso por las fronteras nacionales de las diversas fuerzas militares afectadas, y la realización de ejercicios militares conjuntos.

Algo más se avanza en el diseño de una estructura de mando y control operacional puramente europea, y no nacional, a través de la potenciación de la Capacidad Militar de planeamiento y conducción de operaciones (MPCC).

Ciertamente esto es muy poco e insuficiente para hacer de la UE un actor de seguridad. Pero si esto no se consigue para 2025, fecha establecida por la Brújula Estratégica, la credibilidad de la Unión quedará negativamente impactada.

Como gran parte de las urgencias de la UE en materia defensiva hoy proceden del conflicto en Ucrania y el consiguiente abastecimiento de municiones y material defensivo a este país, si se ha avanzado rápidamente en la aprobación de sendos reglamentos que contemplan el apoyo financiero para la producción de suministros y la demanda conjunta entre todos o algunos de los países de la Unión; los conocidos como reglamento ASAP y reglamento EDIRPA[5].

En segundo lugar, el objetivo de la Brújula Estratégica de garantizar la libertad de acceso de la UE a los espacios comunes, marino, cibernéticos y ultraterrestre, también se ve concretado en unas iniciativas poco ambiciosas. En concreto, aunque ya se aprobaron sendas estrategias europeas espacial y marítima, esta última se focaliza en las "presencias marítimas coordinadas"; fórmula que provee de apoyo a las fuerzas marítimas nacionales destacadas en aguas internacionales donde se requiere una firme acción contra la piratería. Si comparamos con las misiones que hasta ahora la UE ha desarrollado para luchar contra la piratería marítima, la pretendida innovación pone de relieve una reducción del esfuerzo europeo en este terreno (Fernández, 2023).

Estas apreciaciones críticas ya permiten comprobar qué objetivos que la UE tiene marcados en su PCSD desde la enmienda del TUE por el Tratado de Lisboa, como la mayor disponibilidad, interoperabiidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas armadas de los Estados miembros, distan de estar conseguidos y, por tanto, impiden a la Unión disponer de una autonomía para garantizar su seguridad y ser actor internacional de seguridad.

---

[5] Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA), *DOUE* L, núm. 2418, de 26 de octubre de 2023. Reglamento de Apoyo a la Producción de Municiones: el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo para impulsar la producción de munición y misiles en la UE, *DOUE* L, núm. 185, de 24 de julio de 2023.

Las limitaciones e insuficiencias expuestas relativas a la Brújula Estratégica y que son extensivas a la retórica Declaración de Granada permiten cuestionarnos si su puesta en práctica supondrá una consagración de los intereses nacionales o, por el contrario, incidirán sobre las políticas de defensa de los Estados miembros europeizándolas. Para responder a ello una reflexión se impone. Los magros resultados que extraemos de los últimos avances en PCSD, aunque se presenten como decisivos, son la prueba de la escasa voluntad de los Estados miembros de progresar hacia una política europea en este campo ante la incertidumbre del panorama internacional, y por su reticencia a involucrarse directamente en conflictos; la posibilidad de bajas en las filas propias es todavía un tema tabú para los Estados. Siendo esto así, los pocos que quieren actuar con decisión y firmeza en la escena internacional "deseuropeizan" sus políticas o simplemente van por otras vías distintas de las ofrecidas por las instituciones europeas (a través de la OTAN, en coaliciones *ad hoc*, o en fórmulas como la iniciativa de intervención europea planteada por Francia) (Witney, 2018; Súarez Cordero, 2019).

4. CONCLUSIONES

Aunque comenzó a desarrollarse en el año 2000, ahora la política de seguridad y la defensa se presenta como una prioridad porque las circunstancias de la guerra en Ucrania nos interpelan a los europeos acerca de nuestra capacidad de actuar; más aún si pensamos en el ataque de Hamás contra Israel al día siguiente de la Declaración y que pone el conflicto a nuestras puertas, ahora por varios frentes. Si durante años no hemos considerado que la defensa fuera una prioridad para la UE es porque de ella se ocupaba la OTAN, mientras que la UE ponía el énfasis en las relaciones de cooperación y diplomáticas, sin un ejército europeo sino tan solo con una capacidad militar conjunta.

En un momento de cambio de paradigma del sistema internacional y de una progresiva inclinación hacia la potenciación de los intereses nacionales, la aceptación de unos pretendidos intereses europeos solo se produce si coinciden con los primeros o los refuerzan. En este sentido, dentro de la UE se constatan las diferencias de posiciones nacionales, tanto como fruto de la heterogeneidad introducida por las progresivas ampliaciones, como por la complejidad del panorama geoestratégico.

Esta situación convierte la construcción de una política europea de defensa en una tarea de enorme dificultad objetiva. La determinación de las amenazas

a la seguridad europea se produce por una adición de las percibidas por cada Estado miembro y, aunque algunas son comunes, la prioridad dada no es la misma en cada capital. Ello plantea un segundo desafío a la hora de precisar los medios para hacer frente a dichas amenazas. La historia y cultura estratégica de cada país da una respuesta diferente. Así vemos dentro de la UE países con una clara preferencia atlantista, frente a otros más europeístas; países reacios al envío de fuerzas militares al exterior, frente a otros con una demostrada voluntad de proyección exterior; países que priorizan la atención al Este, y otros que lo hacen hacia el Sur; los que dedican buena parte de su presupuesto a la defensa, y los que arrastran los pies a la hora de incrementar siquiera unas décimas de su PIB en este apartado.

Todos los intentos de avanzar en este terreno se han producido en momentos de frustración por la inacción y/o división de la UE: tras las guerras balcánicas, la guerra de Irak en 2003, la posición en la guerra de Afganistán, en la lucha contra el Daesh en Siria e Irak, en Libia y, más recientemente el Oriente Medio ante el enésimo resurgimiento del conflicto entre Israel y Palestina. Solo la reacción ante la guerra en Ucrania parece haber generado la unidad de los Estados miembros. Sin embargo, si vemos la respuesta militar, esta procede de los Estados miembros; no de la UE como tal. La Unión ha actuado adoptando sanciones contra Rusia, aprobando normas que facilitan a sus Estados la compra de armamento para enviar a Ucrania, o la venta del producido conjuntamente, o con una tímida operación de adiestramiento de soldados ucranianos sin poner "botas en el terreno". Una unidad de acción excepcional y que se explica por la presión desde Washington para que la UE asuma la responsabilidad de su defensa, máxime cuando la amenaza procede de su vecindario inmediato.

De estos tímidos avances en la PCSD, y por los obstáculos antes mencionados, no puede extraerse una conclusión positiva cara al establecimiento de unas fuerzas armadas europeas, bajo un mando unificado europeo, que sería el corolario de una defensa europea. Mientras tanto, habrá que aceptar el trabajo coordinado y necesario ante la inminencia de que la defensa de Europa, incluso en manos de la OTAN, ya no será suministrada en exclusiva por los Estados Unidos de América, sino fundamentalmente por los países europeos.

Capítulo 5
LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS.
Cuestiones institucionales, el paso a la mayoría cualificada, políticas exteriores nacionales y PESC

Javier Rupérez Rubio
Embajador de España

Cuando en los primeros años de la "Transición" hacia la democracia en España los legalizados partidos políticos comenzaron su andadura en los temas internacionales, la UCD del primer suarismo bautizó su programa exterior con una simple expresión propositiva: la política exterior de España debería tener en cuenta un carácter "europeo, democrático y occidental". Los tres adjetivos pretendían definir la realidad de la España que se buscaba, por naturaleza europea y por deseo organizativo democrática y occidental. Ya en el año 1977, cuando el entonces partido en el gobierno celebra su I Congreso nacional, el programa correspondiente es taxativo: España deberá integrarse plenamente en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Todo ello revelaba una evidente voluntad participativa que tenia dos exigencias patentes. La primera, relacionada con los años que transcurren durante la dictadura del general Franco, la urgencia de encontrar acomodo y compañía en un orden multilateral compartido. La segunda, y correlativa, la envidiosa frustración sentida durante los decenios de la dictadura cuando España, aislada, no dejaba de ser un pais diferente y lejano por lo que a ideología, política y estructura institucional se refería. El slogan turístico del tardo franquismo, aquel "Spain is different", se había tornado en la exigencia contraria, para que el país dejara de serlo y pudiera integrarse en la ya exitosa andadura continental y atlántica. Ello lleva a la recién estrenada democracia española a una pronta petición de pertenencia: en 1977, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas que el pais conocía desde 1936, para integrarse en la CEE; en 1982, tras la aprobación en

el Congreso por mayoría absoluta en 1981 la propuesta de UCD para hacer lo propio con la OTAN, la firma por parte española del Tratado de Washington constitutivo de la Alianza. Luego los tiempos y los plazos conocieron alteraciones inesperadas. A pesar de las patentes divergencias domésticas que la OTAN suscitaba –y que el socialismo patrio solo consiguió resolver en 1986, cuando de la inicial "OTAN de entrada No" transitó a un benéfico referéndum del "OTAN en el interés de España"– la tramitación de su entrada resultó mucho más breve que la experimentada para el acceso al grupo europeo, solo culminado en 1986 con su adhesión a la CEE tras haber firmado en 1985 el correspondiente Tratado de Adhesión. Simultáneamente, por cierto, con el Portugal de la vecindad ibérica y de la andadura dictatorial. Y los españoles, no ya los portugueses, que habían ingresado en la OTAN en el momento de su creación, en 1949, hubieron de descubrir la hermandad operativa y causal que iluminaba a las dos instituciones: hubo de ser el canciller alemán, Helmut Kohl, el que transmitiera al ya entonces Presidente del Gobierno de España, Felipe González, la conveniencia de que los socialistas aceptaran de buen talante la presencia del país en la OTAN y evitaran cualquier tentación de abandono si realmente querían hacer progresar en tiempo razonable la candidatura del país para integrarse en el conjunto europeo. Candidatura esta que, a diferencia de la de la OTAN, suscitaba un amplio consenso nacional. Los españoles sin distinción de tendencia o ideología querían formar parte de aquel conjunto que había conjugado una extraordinaria capacidad para mantener la paz y al mismo tiempo progresar en la economía, en la política, en las relaciones sociales, en sus relaciones exteriores. En otras palabras, una entidad admirable y envidiable de la que España no debía ni podía faltar.

En realidad, no era ese el único o primer momento u ocasión en que España suspiraba por la compañía, en este caso la europea. El país surgido de la Guerra Civil de 1936 a 1939, comenzó pronto a sufrir las consecuencias de su proximidad con las potencias del Eje durante el conflicto fratricida y después, durante la Segunda Guerra Mundial, del 1939 al 1945. Solo tardíamente, en 1955, España es admitida a formar parte de las Naciones Unidas que habían comenzado su andadura en San Francisco en 1948. La España condenada al ostracismo en la Conferencia de Potsdam solo recibió una limitada compañía cuando en 1956 normaliza sus relaciones con la Santa Sede y en el mismo año, ya porque la Guerra Fría exigía para los americanos puestos de relevancia estratégica en el cruce del Atlántico con el Mediterráneo, tuvo lugar el establecimiento de la relación

defensiva bilateral con Washington, la que alivia un tanto la lejanía del franquismo. La frustración del aislamiento y la consiguiente comparación negativa con las palpables ventajas que los vecinos consiguen a través de la unión adquieren un comienzo de respuesta a finales de los años cincuenta, cuando el primer y más duro franquismo cede el paso a los llamados "tecnócratas", aquellos que suman sus convicciones religiosas y grupales a un conocimiento moderno de la teoría y de la practica económica. Ambas los llevan a una contundente conclusión: España necesita actualizar sus comportamientos si quiere superar su manifiesto retraso material y para ello, además de la mejoría en la práctica doméstica, es harto conveniente, por no decir imprescindible, la inclusión del país en la confederación europea. En realidad, ya lo había solicitado Fernando María Castiella, Ministro de Asuntos Exteriores, en 1962. Insiste en ello su sucesor, Gregorio López Bravo, desde la factoría de los tecnócratas. Consigue este ultimo la firma de un "acuerdo preferencial" con la todavía CEE, muy beneficioso por cierto para la renqueante economía española pero ambos ministros habían recibido la misma respuesta desde Bruselas a la petición asociacionista: España no era una democracia y ello le impedía la pertenencia al círculo continental. Era la misma razón que la OTAN había utilizado para rechazar la petición de participar como miembro en la OTAN cuando los gobiernos franquistas lo habían solicitado. Y habían sido precisamente los aliados europeos del grupo los que, contraviniendo la disposición americana para considerar favorablemente la petición, lo habían impuesto. Son esos últimos años de la era dictatorial, los que luego fueron conocidos como los tiempos del "tardofranquismo", los que al aire de la relativa modernización económica, el crecimiento consiguiente de una nueva clase media, los soplos de cambio que consigo trajo la invasión turística y las experiencias que los mismos españoles trajeron de sus experiencias migratorias en los paises de la ya casi por completo Europa comunitaria, los que fomentan con claridad y contundencia una creciente tendencia ciudadana: los españoles quieren ser como los europeos en sistemas políticos, en perfiles económicos y en agrupaciones internacionales. En primer lugar, la europea.

La primera aproximación es total e inmatizada: en Europa sin condiciones. Poco sabían los españoles de los movimientos políticos e intelectuales que, desde los comienzos del siglo XX, e incluso desde mediados del XIX, habían promovido formas y proyectos para reunir en una sola realidad a todos los elementos nacionales y sociales que conformaban Europa. La España retraída y encogida que desde principios del XIX contempla la desaparición de su imperio ultramarino

mientras debe hacer frente a una imparable sucesión de enfrentamientos y crisis domesticas no tiene tiempo ni ocasión para asomarse a las realidades exteriores y con ello, para bien o para mal, queda al margen de paces y guerras. También de sus consecuencias y análisis. Mas allá de la inmediata constatación: en la vecindad continental, los ciudadanos europeos vivían mejor en espíritu y carne que los españoles. Para estos, y por ello, la llamada europeísta no tenía condiciones ni límites: en Europa se viviría siempre mejor y las condiciones, según se podía constatar, eran fáciles de adoptar. El federalismo europeo, que constituyó desde el principio de la larga marcha hacia la UE la señal de identidad y el objetivo central del proceso, no constaba explícitamente en las aspiraciones del ciudadano español. Pero que, sin saberlo, era ya un federalista convencido. Por razones tanto prácticas como teóricas, tanto económicas como políticas, la idea de la unidad europea le parecía atrayente. Era, entre tantas otras cosas, una manera viable y definitiva de superar décadas de marginalización y olvido, de incertidumbre y convulsiones, de tensión y guerra.

El recorrido de la presencia española en las instituciones europeas desde el momento en que se produce la entrada en vigor del Tratado de adhesión en 1986 es una buena prueba de esa permanente fidelidad a los principios unificadores y a su puesta en práctica. El Tratado de Maastricht, que da forma a la que vendría en llamarse Unión Europea, configurando los primeros detalles del mercado único, es suscrito sin observaciones de ningún tipo por la España que poco antes habían entrado a formar parte del conjunto. Era el momento en que la antigua CEE da pasos significativos, aunque todavía incompletos, hacia la unificación política. Es en esa dirección cuando comienza a configurarse una Europa sin fronteras a través de la creación del Espacio Schengen en 1995. Los Estados miembros podían optar por no suscribir el proceso, en un contexto definible como de "doble velocidad". España se apunta a la primera y suscribe, sin otras limitaciones que las que el texto ofrece, la libertad de movimientos en el seno del territorio de la Unión. En la misma perspectiva, cuando en 1999 nace la Unión Económica y Monetaria con la consiguiente creación del euro y su consiguiente puesta en circulación en el año 2002, España se incluye entre los puros del proceso. Del cual se excluyen el Reino Unido y Dinamarca, por ejemplo. Son también los primeros apuntes hacia la descripción de una política exterior y de justicia común, que en conjunto desembocaron en el proyecto de Tratado de la Constitución Europea. No llegó a entrar en vigor porque los referéndums correspondientes en Francia y en Holanda tuvieron un resultado negativo. En España por

el contrario el referéndum correspondiente, celebrado en el año 2005, tuvo una aprobación del 77% de los votantes –bien que, en cifras harto curiosas, tales representaran únicamente el 42% del censo, como si el abundante resto diera por supuesto la solidez del proceso europeizante o bien la falta de interés que le producía el mismo–. La moneda única, por lo demás, encarna en muchos aspectos la primera manifestación abiertamente federal del proyecto europeo. Su puesta en práctica comportó decisiones arduas y opciones técnicamente complicadas. De ellas fue testigo consciente y empeñado el gobierno español del momento, el que presidía José María Aznar. También de la razón de su éxito los que le siguieron en el desempeño de sus responsabilidades. Y todos, en España y en otros socios de la Unión que apostaron por la moneda única, conscientes de haber puesto en práctica una medida tan significativa para la continuación del proceso unificador como valioso instrumento para hacer frente a las crisis que Europa y el mundo han experimentado en los primeros años del siglo XXI.

El trayecto de lo que fue la CEE y ahora es la UE ha tenido y sigue teniendo una continuada y marcada tendencia: la de la progresiva unificación de todos los Estados nacionales que de él forman parte. Unificación visible en la adopción de los principios democráticos y representativos que forman la columna vertebral del conjunto; en la descripción y consolidación de los órganos que lo encarnan, dirigen y representan; en las políticas económicas, monetarias y comerciales; en los tránsitos y en las comunicaciones. La correspondiente toma de decisiones se articulaba en torno a la exigencia del consenso de todos los miembros. Y a la consiguiente existencia del derecho de veto en manos de cada uno de ellos. Pero la progresiva ampliación en el número de miembros, que tras la desaparición de la Unión Soviética y de la Federación Yugoeslava ha llevado a una organización de 27 integrantes, junto con la evidente multiplicación de las áreas de interés común y compartido, fruto de la progresiva tendencia unionista del conjunto, llevaron a la constatación de una evidencia: era imposible compaginar la adopción de decisiones en un contexto progresivamente unificado con la subsistencia de la norma del consenso y del correspondiente derecho de veto. Para ello el Tratado de Lisboa introdujo la noción y la práctica de las "mayorías cualificadas". Que contemplan la posibilidad de que un número que abarque el 55% de los miembros y el 65% de los habitantes de la Unión puedan hacer valer su decisión sobre las cuestiones planteadas por Consejo Europeo. Con una conspicua excepción: la que se aplicaría a los temas relativos a la política exterior y de seguridad común.

La UE ha ido desarrollando de manera lógica e inevitable, dada la concepción federalista del proyecto y la vocación consiguiente, un itinerario de transferencia de las soberanías nacionales a la encarnada por la institución común. Itinerario, como fácilmente se puede comprender, lento y no exento de complicaciones. Itinerario que, en muchos sentidos, introduce una significativa novedad en el concepto histórico del derecho internacional público, por definición basado en las relaciones entre entidades soberanas nacionales. Era comprensible en ese contexto que el proceso tuviera que aceptar lentitudes temporales y dificultades conceptuales y políticas. Nunca ha sido fácil, y sigue sin serlo, el que los Estados nacionales, tal como han venido conociéndose hasta al menos la mitad del siglo XX, estuvieran dispuestos a ceder a otras entidades, nacionales o supranacionales, las atribuciones y derechos atribuidos y detentados por su soberanía. Siempre tenidos por parte esencial de su identidad. Es ese el marco que explica la negativa francesa y holandesa a votar positivamente el año 2005 en el referéndum sobre la Constitución Europea. Como ya lo había sido por parte francesa la decisión de la Asamblea Nacional del país en contra de la formación del Ejercito europeo que, tan tempranamente como en el año 1953, había sido sometida a la consideración de los seis miembros iniciales de la CEE. Exactamente lo mismo se podría deducir del referéndum que en 2016 el primer ministro británico Cameron había sometido al voto de la ciudadanía sobre la permanencia del Reino Unido en la CEE, que por un margen del 51% recibió una respuesta negativa, y su lógica consecuencia: el país certificó el abandono de la UE en 2020. Gran Bretaña había sido una tardía participante en el marco europeísta, al que solo se unió en 1973, cuando comprendió que el proyecto iba adquiriendo forma y sustancia dignas de consideración. Tantas como para superar su tradicional adicción a la supremacía nacionalista del "rule Britania". Pero no tan suficientes como para evitar que la errónea apuesta de Cameron tuviera el resultado que cosechó. Y que, de manera nada paradójica, y en contra de todos aquellos que en Inglaterra habían predicado a favor del abandono, empezando por el que luego llegaría a ocupar de manera harto torpe la mansión de 10 Downing Street, Boris Johnson, contribuyó a reforzar la dinámica unionista de la UE y a justificar la obtención de los correspondientes y comunes beneficios.

En este paraje conviene subrayar lo que en el comienzo de su andadura era ya evidente para el futuro de la unificación europea y lo que, en la misma perspectiva, ha conocido un peligroso y lamentable rebrote en los tiempos del primer cuarto de siglo XXI: un cierto renacimiento de los nacionalismos. Crisis

diversas y las consiguientes incertidumbres han sembrado de alguna recuperación "patriótica" a sectores habituales en la izquierda y en la derecha del marco político europeo. Ambos proyectan con miedo sus pronósticos sobre el futuro de la Europa unida y ambos coinciden en sus recetas supuestamente salvíficas: la vuelta a casa. No son mayoritarios, aunque incluso dentro de los gobiernos de algunos de los países miembros de la UE tengan sus visibles profetas, y tampoco consiguen alterar el ritmo progresivamente integracionista del proceso. Pero conviene no perderlos de vista. Su insistencia en hacer del "antieuropeismo" una parte fundamental de sus programas políticos tiene alguna capacidad de calado en sectores descontentos o desfavorecidos en el marco de la estructura ideológica y social que de forma mayoritaria existe en las democracias europeas. Y desde luego la clave de la resistencia por parte de la integración continental reside en la persistencia, el cuidado y la coherencia para construir de manera armónica la relación entre la soberanía supranacional y las que residen en las respectivas entidades nacionales. Esa es la clave del federalismo en el que, ya sin ninguna duda, está navegando la UE. En un proceso que, como subrayan historiadores, intelectuales, economistas y politólogos de origen múltiple y variada orientación, ha consagrado en el continente los tiempos más prósperos y pacíficos que en memoria universal puedan recordarse. Tanto más admirable cuanto que el proceso federalizante es políticamente complejo y técnicamente arduo. Las transmisiones de lo acordado por la instancia supranacional a las correspondientes maquinarias nacionales de soberanía no suelen tener trámite fácil y conlleva retrasos y tiempos muertos, amén de otras inconveniencias. Ha sido recientemente, por ejemplo, el caso de España, país que en la mecánica correspondiente fue en su momento mal calificado por lo tardío de la aplicación a la legislación nacional lo que desde Bruselas o Estrasburgo deciden los Consejos europeos o el Parlamento de la Unión.

Pero entre los temas pendientes de la "federalización" ocupa lugar preferente el de la seguridad y defensa, en sus distintas vertientes. Habría que volver a los años cincuenta del siglo XX, cuando la Asamblea Francesa rechazaba el proyecto de Ejercito europeo que había tenido sus orígenes en las ideas y propuestas del europeísta fundacional Jean Monnet, para recuperar la pregunta original: ¿está la UE en situación de dotarse de un ejército propio? Incluso comenzando la interrogante un poco antes: ¿convendría que la UE tuviera una capacidad defensiva autóctona? La segunda de las preguntas merece una respuesta afirmativa. Pero la primera se encuentra en el lado contrario: es difícil imaginar en los momentos actuales como la UE pudiera instrumentar la defensa militar de sus intereses con

medios exclusivamente provenientes de la federación continental. En la práctica de los últimos decenios esta última constatación pudiera haber sido considerada como innecesaria, dada la existencia de la OTAN y el componente fundamental que para la defensa europea ha tenido y sigue teniendo la Alianza Atlántica. A la que pertenecen 23 de los 27 miembros que actualmente integran la UE. Y nadie dentro de la OTAN o de la UE, con la conspicua excepción de Donald Trump cuando en su desgraciada carrera como Presidente de los Estados de América estuvo a punto de abandonar la OTAN, expresa alguna sombra de duda sobre la calidad de la cooperación y los favorables efectos que la misma ha reservado para unos y para otros. Sobre todo, para aquellos que, como los miembros de la UE, tienen su habitáculo en la costa occidental del Océano Atlántico.

Con todo, y fundamentalmente a partir de la firma en 2007 del Tratado de Lisboa, y a partir del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1993, la progresiva incidencia de los temas relativos a la política exterior, a la seguridad y a la defensa han ocupado lugar significativo y visible en el quehacer comunitario. No era nueva la preocupación. Ya Maastricht en 1992 había sentado las bases para una "Política Exterior y de Seguridad Común", bien conocida por sus siglas, PESC, que señala de manera clara el alcance intergubernamental del proceso, aunque todavía no entrara con precisión en los temas relativos a la defensa. Es en Lisboa donde el dibujo se perfila con mayor claridad. Allí aparece la Alianza Defensiva entre los miembros (art. 42.7), la Cooperación Estructurada Permanente (art. 42.6), la Agencia Europea de Defensa (art. 42.2) y el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que establece la llamada Cláusula de Solidaridad. Se había transitado desde la PESC hacia la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa). A todo ello habría que añadir la muy reciente "Brújula Estratégica" que con el añadido de "para la Seguridad y de la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a los ciudadanos, valores e intereses y que contribuye a la paz y a la seguridad internacional", fue aprobada en marzo de 2022, a poco de producirse la agresión rusa contra Ucrania. Dato este que naturalmente ha contribuido a profundizar y ampliar las visiones de la federación europea sobre la paz y la estabilidad en el mundo. Recorrido este que en todos sus detalles y derivaciones ha contado regularmente con el apoyo y la aquiescencia de los diversos y sucesivos gobiernos españoles. Cabría señalar que el trabajo del Alto Representante para la Politica Exterior y de Seguridad, el español Josep Borrell, ha quedado estrechamente ligado al nacimiento de la "Brújula". A todo ello, y aun a expensas de no profundizar en el prolijo detalle de las decisiones y acciones que la UE viene

desarrollando en este terreno desde la década final del siglo XX, cabe añadir los primeros acuerdos recientemente alcanzados entre Estados miembros para unificar y regularizar la producción de armamentos y las correspondientes acciones e impulsos dirigidos a las empresas del sector. No es todavía el "Ejército Europeo" pero sí la evidente constatación de que tal objetivo no sería posible si se mantiene la actual multiplicación de sistemas de armas y municiones de todo tipo entre todos, y principalmente entre los mayores socios del conjunto.

La UE actualmente mantiene misiones civiles y militares en Moldavia, en Kosovo, en Herzegovina en Georgia, y en Ucrania. También en Palestina, en Mali, Níger, República Centro Africana, Libia e Irak. Con dos operaciones navales: Navifor en el Mediterráneo y Atalanta en el Océano Indico. Esta última precisamente bajo el mando de un oficial español. No son estas las únicas misiones militares llevadas a cabo por organizaciones internacionales. Otras están bajo el amparo de la ONU o de la OTAN. Prácticamente en todas ellas se encuentra destinado personal español de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, con un total que supera los tres mil efectivos. Y tanto por lo que afecta a la UE como por lo que respecta a la ONU y a la OTAN esa disponibilidad revela una permanente disposición de la institucionalidad española en tiempos contemporáneos para apoyar con sus elementos defensivos aquellas operaciones que tienen como objetivo el mantenimiento de la paz en sus términos más generales y con todas las variaciones que el término merece. Entre ello, la disuasión para prevenir y evitar conflictos.

Es precisamente en relación con las misiones de la operación "Atalanta" en el Océano Indico donde se han producido vacilaciones y cambios de opinión preocupantes por parte de España como miembro de la UE. La misión tenía y tiene como objetivo el garantizar la seguridad del tráfico marítimo por el Mar Rojo y el consiguiente acceso al Canal de Suez. Objetivo siempre importante y ahora prioritario, dada la generalización de los ataques de la banda "hutti" desde el Yemen contra los cargueros que frecuentan esos parajes. Que como bien se sabe acarrean una parte significativa del tráfico mundial de productos petrolíferos. El agravamiento de la situación es evidentemente un transcurso lateral de la agresión de Hamas contra Israel y el enfrentamiento consiguiente, que afecta directa o indirectamente al conjunto de países que pueblan el llamado Oriente Medio. Los "huttis" cuentan para sus acciones con el aliento y la ayuda de Irán, participante indirecto en el conflicto que a la postre está enfrentando al mundo occidental que encarnan la UE y la OTAN, con alguno de sus pocos aliados en la

zona, notablemente Arabia Saudí, y el sombrío espectro de chinos, rusos y norcoreanos. La percepción de la gravedad del momento propició que los Estados Unidos lanzaran la operación "Prosperity Guardian" con la finalidad de reforzar la seguridad en la zona y para ello pidieron la cooperación de la europea Atalanta. Tratándose de una operación con alcances militares, la UE tenía que prestar su aprobación con la unanimidad de sus miembros, cosa que en principio se produjo. Pero a las pocas horas el entendimiento quedo roto al retirar España su acuerdo y consiguientemente ejercer al respecto su derecho a veto. Situación que produjo estupor en ámbitos americanos y europeos y que llevó a una conversación entre el presidente americano Biden y el presidente del Gobierno español Sánchez que finalizó con la retirada del veto por parte de este último, pero con la decisión española de no participar con sus fuerzas en la operación. Han sido múltiples y controvertidas las explicaciones que el hecho ha suscitado, muchas de ellas relacionadas con la ambigua aproximación del político español al enfrentamiento entre Israel y Hamas. Pero la más relevante tiene tantas dudas como ausencia de respuestas: ¿estaría este gobierno español dispuesto a alterar de manera significativa la postura tradicionalmente cooperadora con el aumento y la responsabilidad de las capacidades defensivas y de seguridad de la Unión Europea?

Es cierto que la vida internacional de relación ha ido conociendo en los últimos tiempos, y particularmente desde que el 24 de febrero de 2022 la Federación Rusa invadió Ucrania, tensiones adicionales de alcance tan imprevisible como potencialmente grave. No solo porque revelaban, como era en el caso de Ucrania, violaciones fragrantes del derecho internacional sino porque, además, ahondaban en la división entre el mundo de las democracias que convencionalmente conocemos como el Occidente y aquel integrado, desde la misma Rusia hasta Corea del Norte pasando por China y socios afines en África o en Iberoamérica, por los que practican variados niveles de autoritarismo. Algo que podría compararse con cierta facilidad con lo conocido bajo el período de la llamada Guerra Fría, aunque con factores de agravamiento. Desde que en 1975 se firmara el Acta Final de Helsinki, poderoso aditivo a lo que en 1945 había significado la Carta de las Naciones Unidas, las tensiones bipolares quedaban un tanto reducidas al suscribir los potenciales contendientes unas normas elementales de comportamiento. Por lo demás en su mayor parte respetadas hasta que en 1991, con la desaparición de la URSS, pareciera como si la contención ya no hiciera falta, dada la llegada de lo que Francis Fukuyama había denominado el "Fin de la Historia". Tanto como suponer que el mundo quedaba universalmente regido por el respeto a la democracia, a los

derechos humanos y al Estado de Derecho. Las primeras quiebras fueron observadas cuando los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre del año 2001 abrieron canales de disidencia laterales en los entendimientos globales. Algo similar, y por las mismas razones e intérpretes, ocurrió el 11 de marzo del año 2004, cuando terroristas del mismo origen islámico que los de los Estados Unidos, causaron centenares de muertos y miles de heridos en la estación ferroviaria de Atocha en Madrid. Fueron aquellos los años en que parecidas acciones del terrorismo yihadista mostraron la misma criminal capacidad destructiva en Bruselas, Londres, París y, ya en el año 2017. en Barcelona. Todos suscitaban la misma interrogación: ¿dónde se encuentra y quién es el autor intelectual de la barbarie? Pero en la duda, y en la longitud imprevisible de las correspondientes investigaciones, quedaba al menos una conclusión: son "actores no estatales" los responsables de la barbarie, siempre sometidos a búsqueda y captura, pero no asociados a las posibles causas de una contienda interestatal y por tanto mundial. Las posibles acciones militares de represalia y castigo no tuvieron alcance generalizado. La que fuerzas armadas de los Estados Unidos llevaron a cabo en el año 2003 al invadir Afganistán, al comprobar que Osama Bin Laden, el cabecilla de la organización terrorista responsable de la destrucción de las Torres Gemelas neoyorkinas, residía en Kabul con la aquiescencia de los gobernantes locales, no fue la que mejor recibieron los amigos y aliados de los americanos. Pero pudo hasta cierto punto reconducirse en tiempo hábil bajo el paraguas de Naciones Unidas y no suscitó ningún temblor sísmico de tipo terráqueo.

No se puede decir lo mismo de las consecuencias a las que la comunidad internacional debe hacer frente tras la agresión rusa contra Ucrania. Si además debemos añadir a ella la realizada el 7 de octubre de 2023 por parte del grupo terrorista Hamas contra el Estado de Israel. En ambos casos, aun con las evidentes diferencias espaciales y temporales, el dilema es similar al que el Primer Ministro británico Chamberlain debió hacer frente en 1938 cuando Hitler anunció su decisión de ocupar el territorio de los Sudetes en Checoeslovaquia. La pregunta es tan simple como tenebrosa: ¿respondemos con la fuerza o aceptamos sin más recurso la utilización de la violencia? Con sus inevitables derivadas: ¿podemos aceptar una paz a cualquier precio, la llamada "paz de los sepulcros"? Y otra, más técnica y actual: ¿hasta dónde y con qué medios podemos ayudar al agredido?

En el caso de Ucrania la UE ha tenido pocas vacilaciones. Unos días después de la agresión rusa, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Versalles, en una reunion informal, el 24 de marzo del mismo año 2022 adoptaban

una contundente resolución que comenzaba en términos inequívocos de condena y repulsa: "Hace dos semanas Rusia trajo de nuevo la guerra a Europa. La agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania viola de manera flagrante el Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y menoscaba la seguridad y estabilidad europea y mundial". La resolución concluía de manera no menos radical, sacando las consecuencias del momento y anunciando los propósitos inmediatos de la UE en el terreno de la seguridad y la defensa: "La guerra de agresión constituye un vuelco descomunal en la historia europea. En nuestra reunión en Versalles hemos debatido cómo lograr que la UE esté a la altura de sus responsabilidades en esta nueva realidad, protegiendo a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo. Ante el aumento de la inestabilidad, la competencia estratégica y las amenazas a la seguridad, hemos decidido asumir una mayor responsabilidad respecto de nuestra seguridad y adoptar nuevas medidas decisivas para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030. A este respecto hemos abordado hoy tres dimensiones clave: a) el refuerzo de nuestras capacidades de defensa; b) la reducción de nuestra dependencia energética; y c) el desarrollo de una base económica más sólida".

Una somera comprobación de tales propósitos revela la evolución positiva de su cumplimiento, aun teniendo en cuenta las dudas y vacilaciones surgidas tras el tiempo transcurrido desde el comienzo de la agresión y los costes y sacrificios consiguientes. Indudablemente la UE ha aportado cantidades sustanciales, cuantificables al menos en 170 mil millones de euros, para apoyar la resistencia ucraniana, tanto en términos económicos y humanitarios como en los estrictamente militares. Muchos de ellos procedentes de decisiones tomadas individualmente por algunos de los países miembros, como Alemania, Francia o España, han puesto también de manifiesto una voluntad compartida en la proyección consiguiente de las decisiones sobre defensa y seguridad. En terrenos en los que, por demás, ha existido y sigue existiendo una cooperación bilateral, en objetivos y medios, entre la UE y los Estados Unidos. Ambos también decididos a aplicar un voluminoso paquete de sanciones contra la Federación Rusa. Aunque al mismo tiempo ambos lados del espectro han compartido una decisión de alcance estratégico: ninguno de los dos lados, europeo o americano, ha querido responder a la agresión desde otro terreno que no fuera estrictamente el de soberanía ucraniana. Tanto como proyectar una clara voluntad de evitar la generalización del enfrentamiento y la

consiguiente guerra abierta, con perfiles ya mundiales. En todo ello España ha colaborado sin reticencias ni dudas, aunque con una limitada capacidad de protagonismo. Y también alcanzada por los cansancios que afectan a las respectivas opiniones públicas, tanto en Europa como en los Estados Unidos: la confrontación bélica ha traído recortes económicos y materiales que la ciudadanía resiente y sobre las cuales pregunta su posible final. No es previsible que la solidaridad de la política exterior y de seguridad de la UE se vea afectada por el tema ucraniano –sobre el cual por lo demás la Unión ya ha avanzado su decisión de considerar positivamente la adhesión ucraniana al conjunto– pero otras especulaciones van ganando terreno. ¿Cuál es el final de la guerra, existe una negociación posible al respecto, cabría esperar que el acuerdo final se salde con la cesión a Rusia de una parte del territorio ucraniano? En otros términos, y tras haber contemplado la contundente respuesta occidental a la agresión rusa y la consiguiente frustración de un Putin que estimaba posible alcanzar sus objetivos en dos semanas de tiroteo, ¿no estaremos contemplando el cansancio del agredido y la satisfacción del agresor al creer que el tiempo y la erosión del contrario han acabado por favorecerle?

Grave factor de agravamiento en la situación internacional ha sido el ataque del grupo terrorista islámico Hamas contra Israel el 7 de octubre del año 2023. Respondido con virulencia por el Estado judío hasta convertir el escenario en el de una guerra sin cuartel, que ha terminado afectando muy gravemente la supervivencia de las poblaciones civiles en la franja de Gaza. Y dando lugar adicionalmente a una variedad de ecos en la zona y en el mundo. La UE ha tenido varias aproximaciones al conflicto. La primera y lógica fue la condena de la acción terrorista. La segunda y posterior, aun con disidencias varias, la reclamación de acuerdos que permitieran un alto en el fuego y terminar con la muerte indiscriminada de civiles. Temas en los que la UE, y el mundo democrático general, ha mostrado sensibilidades varias. Porque aun condenando sin paliativos las razones y la práctica del ataque, ¿era necesario replicar sin contemplaciones incluso a riesgo de provocar, como está ocurriendo, miles de víctimas civiles inocentes? Todo sin olvidar el alcance destructor de las acciones terroristas y la voluntad aniquiladora de sus inspiradores y practicantes. La de Hamas contra Israel no solo ha interrumpido las negociaciones que en el marco del llamado "Plan Abraham" estaban conduciendo Israel y Arabia Saudita para el establecimiento de relaciones diplomáticas. Indirectamente han provocado también la ola mundial de antisemitismo más aguda de los tiempos contemporáneos. Y otorgado un nuevo relieve al papel de Irán en el Oriente Medio mientras los países de la OTAN y UE se

preguntaban cuáles eran sus capacidades para prestar ayuda humanitaria, acortar el enfrentamiento y llegar a algún tipo de entendimiento pacífico. Sin mencionar la satisfacción rusa al observar como sus acciones criminales quedan en el segundo plano de la atención mundial tras los ataques del terrorismo islámico.

Como bien queda de relieve, y son los mencionados solo algunos de los casos a tener en cuenta, los años veinte del siglo XXI están registrando la reaparición de un cierto desorden mundial, con la consiguientes precauciones y avisos. Así, no son pocos los que estiman que los Estados Unidos ya no son lo que eran, que la UE está en profunda crisis de creencia y crecimiento, que las potencias autoritarias en torno a Rusia y a China han redoblado su capacidad de presencia y de influencia y que en definitiva el mundo se encuentra amenazado por serios peligros contra la paz y la estabilidad. No cabe negar los elementos de verdad que el análisis arroja. Pero tampoco aceptar sin más juicios la integridad del relato. Entre otras razones porque, como en otros momentos de la historia universal, cabe sobre todo reforzar los elementos comunes que contribuyen al mantenimiento de la paz y al reforzamiento de la estabilidad. Que, como se puede comprobar, no son otros que los consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en instrumentos regionales de acuerdo y concordia, como por ejemplo el Acta Final de Helsinki, y en la existencia de organizaciones internacionales que defienden los valores de la libertad y la dignidad humanas tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, Entre ellas naturalmente la OTAN y la UE.

Ambas deben mantener y reforzar sus sistemas de entendimiento y cooperación. Ambas, en los ámbitos respectivos, deben procurar el acercamiento, e incluso la "federalización" de las políticas exteriores de sus respectivos socios y miembros. E incluso donde fuera posible favorecer entre ellas la profundización en relaciones bilaterales que, sin afectar a la firmeza de conjunto, permitan reforzar vínculos y proyectos a la postre útiles para toda la organización. Tarea esta a la que poco se ha prestado España, por cierto, más atenta a ser la seguidora atenta de las decisiones comunes que a buscar sintonías específicas con algunos de los otros asociados. Y entre tanto todos conscientes de que la percibida gravedad del entorno tiene sobre todo dos respuestas obligadas: la unidad política y la disuasión defensiva. Todo lo demás es poesía. O, como prevén los catastrofistas, guerra. Cuyas previsibles consecuencias en el mundo contemporáneo se encuentran en el capítulo de la destrucción masiva.

Capítulo 6
EL REFUERZO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA A PARTIR DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

Francisco Aldecoa Luzárraga
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El objetivo de este artículo es explicar cómo en los dos últimos años, como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania, la Política Europea de Seguridad y Defensa se ha fortalecido de forma drástica, tanto debido a la cohesión entre los Estados miembros como en el ámbito de la toma de decisiones. De alguna manera, en contra de lo que se pensaba, se ha superado incluso la unanimidad en algunos casos y por diversos motivos. Por otro lado, se ha aumentado considerablemente la cuantía, que ha multiplicado su volumen. También se ha desarrollado la política industrial. Ha cambiado completamente la percepción sobre la necesidad del desarrollo y profundización de una política de defensa europea. En este sentido, las últimas encuestas reflejan cómo ha aumentado de forma considerable la percepción de los ciudadanos de más del 80% respecto al fortalecimiento de una política de defensa común.

Es interesante recordar la posición de Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea. En su tercer libro en el cargo, de mayo de 2023, donde hace una memoria explicativa de su experiencia como Alto Representante, explica que las razones de la agresión de Rusia a Ucrania no son las que generalmente se exponen, como hacer frente a un problema de seguridad o recuperar territorios que entienden que les corresponden, sino que el objetivo fue claro; conseguir la división entre los estados europeos y debilitar el funcionamiento de la política exterior europea.

Desde estas líneas, a través de diferentes epígrafes, nos dedicamos a defender precisamente que lo que ha conseguido la agresión es lo contrario: cohesionar a los Estados miembros y fortalecer la política exterior europea y especialmente la política común de seguridad y defensa. Es decir, que la agresión rusa a Ucrania que en el primer momento entendíamos que iba a dividir a la Unión Europea e incluso que iba a poner en cuestión su propia existencia de la UE, ha tenido el efecto contrario.

2. LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

La agresión rusa produjo un profundo sentimiento de rechazo total a la misma y un factor de unidad, cohesión y solidaridad, tanto entre los ciudadanos, la sociedad civil, las distintas administraciones de los Estados miembros y las instituciones europeas. Desde el comienzo todos ellos entendieron que la agresión a Ucrania no era solo la agresión a un estado asociado a la Unión Europea, sino que era una agresión al conjunto del proyecto europeo, de sus valores, de la democracia, del estado de derecho, de los derechos humanos y del modelo de sociedad del bienestar.

Entendieron que la agresión, independientemente de los motivos, que algunos de ellos podrían tener justificación, en la medida en que se hace uso de la fuerza, pierden toda la justificación posible. La agresión se debió principalmente a que Ucrania estaba acercándose al modelo de democracia y libertades de la Unión Europea, hecho que desde Rusia no se podía consentir, dado que esto podía tener un contagio en la política rusa. No se podía aceptar la democracia y el estado de derecho como fórmula política. Es decir, la razón real de la guerra, desde nuestro punto de vista, fue la lucha contra la democracia.

No obstante, es reseñable que la recepción y acogida de migrantes ucranianos en este caso ha funcionado a la perfección. Incluso ha tenido la virtud de que Polonia, que en otros casos ha sido refractario a ello, salvo al final, desde el mes de junio, como consecuencia de los problemas con el grano. No solo los ha acogido con los brazos abiertos, sino que gracias a eso ha tenido que mejorar la aplicación del Estado de Derecho. Y la Unión Europea ha llegado a un acuerdo respecto a las sanciones que tenías impuestas a este Estado Miembro, que incluían una serie de multas económicas importantes, y a la retirada de los fondos del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Este conflicto también ha supuesto un alejamiento entre Polonia y Hungría, quien ha adoptado posiciones opuestas que, en algunos casos, pueden venir a justificar la invasión rusa. De tal manera que Hungría se queda sola, y vulnerable a las sanciones que la Unión Europea le puede poner en la materia, ya que el aval polaco que exigía la unanimidad para establecer estas sanciones parece que ha desaparecido. Hay que recordar que, a partir de las elecciones de octubre en Polonia, donde Donald Tusk, el candidato del Partido Popular Europeo, consigue formar gobierno a partir de mediados de diciembre de 2023, esta situación de alejamiento entre Polonia y Hungría se confirma definitivamente.

3. LA EFECTIVIDAD RELATIVA DE LAS SANCIONES

Quizás el capítulo más importante, y que está resultando bastante eficaz, y que no se esperaba que se pudiese conseguir, ha sido el tema de las sanciones a Rusia. Las sanciones van dirigidas a reducir su capacidad económica y, tiene por lo tanto el objetivo fundamental de obligar a la retirada de las tropas rusas del territorio ucraniano. La situación económica rusa se está debilitando paulatinamente y ello puede llevar a la imposibilidad de mantener la guerra. En todo caso está claro que está produciendo efectos negativos sobre la capacidad militar de Rusia ya que tiene problemas de suministros, recambios, de nuevo material... y son muy pocos los estados que proveen tanto material de guerra como incluso mediante comercio general. Sorprendentemente, la situación económica ucraniana se mantiene, y posiblemente se podrá mantener más ya que está subvencionada por la UE, sus EEMM, los Estados Unidos y el Reino Unido.

La principal dificultad de las sanciones es que exigen la unanimidad de los Estados miembros. Por ello, los doce paquetes de sanciones han sido muy difíciles de conseguir y no se ha podido ejecutar de golpe, lo que hubiese hecho que hubieran tenido un mayor impacto, sino que han tenido que irse aprobando progresivamente, mes a mes, buscando la cohesión entre los Estados miembros. Y, sobre todo, con una negociación continuada con Hungría, quien ha sido el principal Estado en desacuerdo con la adopción de las mismas. Sin embargo, gracias al sistema de la abstención constructiva, se ha conseguido aprobar los doce paquetes de sanciones ya que Hungría se abstenía, sin vetar el acuerdo entre los demás Estados.

El elemento principal de estos paquetes de sanciones, además del aislamiento económico y comercial, y el corte del sistema SWIFT de pagos, que ha logrado

en parte sus objetivos, son el embargo de las compras de energía. Primero, ya en el mes de abril, con el carbón ruso, que suponía el 10% de la energía importada. Posteriormente, en el mes de junio, el embargo de las compras de crudo. No obstante, sigue pendiente la necesidad de aprobar un nuevo paquete de sanciones que incluyan el embargo del gas.

La ayuda económica y financiera de las instituciones ha sido muy relevante. Se dice que durante estos casi dos años de guerra Ucrania ha perdido cerca del 40% de su Producto Interior Bruto (PIB) respecto del año 2021 y que esto está siendo compensado, en gran medida, por la ayuda exterior. Asimismo, se está planteando la constitución de un fondo para la reconstrucción de Ucrania. Incluso, la Unión Europea promovió la Conferencia sobre la recuperación económica de Ucrania en Lugano (Suiza) los días 6 y 7 de julio de 2022. Posteriormente, en el mes de octubre de 2022 se celebró una reunión en Berlín para hacer frente a la recuperación de distintos factores. Asimismo, tuvieron lugar otras reuniones de este tipo durante el año 2023.

En los medios de comunicación surge la idea cada vez con más fuerza, pero no real, de que, como consecuencia de la guerra de agresión, los precios de los combustibles, de la energía (carbón, crudo y gas) han ascendido de forma casi imparable, lo que beneficia enormemente a la Federación Rusa, ya que su economía depende, en gran medida, de estos productos. Y que, además, estábamos condicionados a que Rusia nos "corte el grifo".

Sin embargo, la situación es muy distinta. Si comprobamos la evolución de los precios de la energía desde el 24 de febrero, fecha de la agresión, llegamos a la conclusión de que esto no es así. El precio del crudo o del barril de petróleo, que supone aproximadamente casi el 70% de la energía se ha reducido de forma considerable y, al mismo tiempo, se ha reducido también, aunque en menor medida, su consumo. En el caso del gas, que únicamente significa el 20% del total de la energía que se consume, su precio en estos meses se ha reducido al menos un 20%. Igualmente, se ha reducido también el volumen de compras de gas en casi la mitad. Concretamente, el precio del gas a finales de 2023 se encuentra 35,2 euros por Mwh, el más bajo de su media histórica y con los inventarios llenos al 90%, el precio del petróleo también se ha reducido desde los 99 euros a los 71,2 euros el barril. Y, finalmente, el carbón se encuentra en los mismos precios que al comienzo de la guerra de agresión, o incluso algo inferiores, y con las mismas cantidades.

Es decir, la idea de que Rusia tiene "la sartén por el mango" e incluso el mango no es correcta, hasta ahora, sino que la que ha tomado medidas de verdad en materia de carbón y de petróleo, de embargos casi completos es la Unión Europea, y más recientemente en el gas no ha tenido efectos negativos, sino ligeramente positivos. Hay que añadir el efecto que han tenido en las sanciones el hecho de que la Comisión Europea es quien compra de manera unitaria. Por lo que está consiguiendo mejores precios que si lo hiciesen cada uno de los 27 Estados miembros, como ya ocurrió en el caso de las vacunas contra la Covid-19.

A mi juicio lo más importante es que la Unión Europea y sus Estados miembros continúan apoyando de una forma unitaria y sin divisiones a Ucrania, adoptando nuevas medidas eficaces a través de las sanciones, la ayuda económica y la ayuda humanitaria, donde la sociedad civil organizada está jugando un papel central, también en la asistencia a los refugiados.

4. EL AISLAMIENTO PROGRESIVO DE RUSIA DEBIDO A LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

La Unión Europea consiguió en la Asamblea General de Naciones Unidas el apoyo de 141 estados condenando la agresión rusa a Ucrania, el 2 de marzo de 2022, habiendo únicamente cinco estados que votaron en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Republica Árabe de Siria, la Federación Rusa) y una treintena de abstenciones. Posteriormente, estas cifras de abstención se están reduciendo considerablemente, de forma progresiva. Siete meses después, se planteó nuevamente en la Asamblea General la cuestión de la nulidad de la anexión de las cuatro provincias ucranianas a través de los Referéndums ilegales celebrados el 27 de septiembre de 2022. Y en ese caso, se redujeron las abstenciones, y han aumentado los votos favorables hasta 143.

Concretamente el propio Josep Borrell reconoce que se han dado avances sustantivos en esta situación, "nuestra intención fue aprovechar la Asamblea General para promover el apoyo internacional a Ucrania, no solo porque es un país vecino sino porque con su defensa defendemos los principios fundamentales de las Naciones Unidas". Borrell concluye que "el mundo necesita una Unión Europea asertiva como uno de los principales socios para el desarrollo, como baluarte en la lucha por los derechos humanos y en defensa del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas". Con ello se ha pasado de defender a Ucrania frente a la agresión a que el mundo necesite a la Unión Europea.

Por tanto, es posible afirmar que ha habido una reprobación por parte de la Asamblea General de la ONU, del G7 e, incluso, más recientemente del G20, en donde el ministro de Asuntos Exteriores ruso participó, pero se tuvo que ir enseguida, sin lograr los objetivos fijados, práctica que ha empleado en todas sus intervenciones en las organizaciones internacionales. Lo cual es una muestra más de su aislamiento. Todo ello destaca la importancia de la diplomacia europea y el éxito que está teniendo en conseguir el aislamiento de Rusia en la esfera internacional.

Indudablemente, gracias al refuerzo de la diplomacia europea en los últimos meses, a partir de la agresión, así como la efectividad de las sanciones de la UE como la de los Estados miembros, desde el comienzo de la agresión; así como el apoyo del resto de países en los foros internacionales, y el éxito de la ayuda económica y humanitaria, hace que Rusia tenga un progresivo aislamiento en el ámbito internacional, tanto dentro Europa como en el resto del mundo.

5. LOS AVANCES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD COMÚN DESDE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

En el caso de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se está produciendo un efecto inverso, es decir, de lo intergubernamental se está pasando casi a lo comunitario. Hasta ahora, ha sido un lugar común decir que la PESC y la PCSD eran claramente intergubernamentales y, por ello, que tenían un cierto anhelo confederal. Sin embargo, en los últimos meses y como consecuencia especialmente de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania se está produciendo un efecto diferente.

Por eso, nos atrevemos a decir que hay una cierta comunitarización en algunos elementos de la Política Exterior. Es decir, decisiones que hasta ahora era imprescindible tomarlas por unanimidad se está consiguiendo, a través de diferentes herramientas, que se voten sin unanimidad. Este es el caso de la interpretación de Hungría mediante la abstención constructiva, que significa que se abstiene y no se vincula con la decisión. Esto se ha producido en relación a los doce paquetes de sanciones contra Rusia, especialmente los últimos, que gracias a esta interpretación está permitiendo llevarlas a cabo.

Es también ilustrativo de esta novedad la aplicación del artículo 179 del TFUE que es un artículo que trata del fomento de la industria que, debido a una

interpretación amplia, la Comisión Europea ha propuesto la compra de munición pagando varios millones de euros, e incluso decisiones que hasta ahora parecían inviables ya que solo se podían aprobar a través de la unanimidad. En aplicación de este precepto, únicamente se puede comprar munición y armamento a empresas europeas, lo cual ha molestado enormemente a los Estados Unidos.

Es también importante resaltar las importantes cuantías que se han desarrollado a partir del 24 de febrero donde la UE hizo una declaración solemne de apoyo total a Ucrania en contra de la agresión rusa a la misma y en defensa del derecho de legítima defensa ucraniana. En este sentido, se amplió de forma considerable toda la ayuda económica, política, diplomática e incluso de carácter militar, que se ha ido desarrollando en los meses posteriores y confirmado la primera propuesta de apoyo que parecía que iba a ser formal, pero se ha convertido en claramente real.

Concretamente, la compra de munición y armamentos a través de tres fondos: El Fondo de Desarrollo Militar, el Fondo de Facilidad para la Paz, que es un fondo que no está en el presupuesto comunitario pero que funciona de forma similar y la Agencia Europea de Armamentos. Las cifras que se han barajado han sido altísimas, muy superiores a las que se hubieran pensado. En el último año más de 40 mil millones en total y otros 20 mil que se les acaba de comprometer para los próximos años.

Incluso la preocupación de que los Estados Unidos por dificultades internas y por problemas de funcionamiento presupuestario se enfríen en relación al envío de munición y de armamento ha sido solventada por la UE, que en su decisión del Consejo de Asuntos generales del día 2 de octubre en Kiev se comprometieron a continuar con la provisión de armamento e incluso incrementarlo en el caso de que EE. UU. no colabore. La ayuda militar, especialmente en el ámbito de las municiones y, ahora incluso en armamento, cada vez es más intensa.

Hay que resaltar también la misión de entrenamiento militar que decidió la UE a principios de 2023, que está permitiendo el entrenamiento de 50 mil soldados en suelo europeo, de los cuales un contingente importante se está desarrollando en España, especialmente en Toledo y en Zaragoza. También hay que recordar que, además de la ayuda de la UE, están siendo cada vez más relevantes las aportaciones de los EEMM en materia militar que están coordinadas con la UE. Ha llamado poderosamente la atención el envío de Leopards, incluso 10 españoles, algunos alemanes de última generación y F16 también de

distintos países europeos. Hay que señalar que los aviones y los tanques son de países europeos y no hay ninguno americano.

6. LA AYUDA MILITAR DE LA UE A UCRANIA

También ha sido llamativo el suministro, por parte de la Unión Europea, de material militar, incluso de última generación, que parece que incluye helicópteros y aviones. Si bien es cierto que se trata de aviones de tecnología rusa, ya que son más fáciles de pilotar por los pilotos ucranianos, pues se encuentran habituados a ello. Quizás lo más paradójico es que la primera vez que se usa el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz sea para financiar material de guerra. No obstante, es cierto que se está empleando para hacer efectivo el principio de legítima defensa colectiva.

Es necesario recordar que la Alianza Atlántica (OTAN) apenas ha tenido intervención en el conflicto, menos mal pues entonces se hubiese generalizado la guerra. La OTAN, de momento, solo se ha comprometido a la defensa territorial de los Estados miembros de la misma. Y, por tanto, su función ha sido importante, pero como un mecanismo de disuasión y, en todo caso, de limitar la extensión de la agresión a otros estados europeos miembros de la Alianza Atlántica.

Hay que señalar que el 30 de septiembre de 2022 el presidente ucraniano solicitó, tras la anexión ilegal del territorio ucraniano, el ingreso con carácter de urgencia a la Alianza Atlántica. Hasta la fecha nueve países se han manifestado a favor, pero no parece que en el corto ni en el medio plazo se vaya a tomar una decisión urgente ya que hace falta el consenso de los 30 miembros. Además, esto implicaría un cambio cualitativo en la guerra, ya que en ese caso habría obligación, en aplicación del artículo 5 del Tratado de Washington de actuar y responder con todos los medios militares disponibles defendiendo la integridad ucraniana.

Es decir, que en la UE y en sus Estados miembros no hay dudas sobre la agresión rusa a Ucrania, y están reforzando sus posiciones y su apoyo al que ya es hoy país candidato a la entrada a la UE. Con todo ello se ve cada vez más clara la posibilidad de que la única solución es la retirada de las tropas rusas. Lo cual ha sido el verdadero objetivo de la Unión Europea, y de sus ciudadanos, que está poniendo todos los medios para conseguirlo, permitiendo con ello unas nuevas relaciones de vecindad, e incluso con Rusia en el futuro. Al mismo tiempo se consolida, de esta manera, la posición de la Unión Europea en el mundo.

7. LA UNIÓN EUROPEA AUMENTA SU APOYO A UCRANIA ANTE LA PREOCUPACIÓN DE QUE ESTADOS UNIDOS REDUZCA SU PRESENCIA

El 2 de octubre de 2023 se reunió el Consejo de Asuntos Exteriores en Kiev. Es la primera vez que dicho Consejo tiene su sesión en territorio exterior al de los Estados miembros (EEMM). Con ello, los ministros querían resaltar el apoyo completo que la Unión Europea (UE) está dando y quiere seguir dando en el futuro a Ucrania, como país candidato y frente a la agresión rusa. El apoyo manifestado en el Consejo de Asuntos Exteriores fue completo. Además, el apoyo es cada vez incluso más grande.

Las cifras que manejó el Alto Representante (AR) Josep Borrell respecto a la ayuda oficial prestada por la UE en el ámbito civil, humanitario e incluso militar asciende a 85 mil millones de euros. Una cifra que nunca imaginábamos los europeos que se podría aportar. Además, un nuevo fondo europeo de la facilidad de paz europea para los próximos 4 años sería de otros 20 mil millones. Estas cifras contrastan con otras que se consideran todavía muy superiores. Por ejemplo, en el artículo de Mónica Redondo en *El Confidencial* del 9 de septiembre de 2023 se da una cifra de 156 millones hasta el 31 de julio de ese año. En este caso considera que es el doble de lo que ha aportado los Estados Unidos que era de 70 mil millones de euros.

Más allá de estos datos, lo relevante de la reunión de Kiev es señalar que los ministros de Asuntos Exteriores quieren resaltar que se han comprometido con unas cifras importantes y, sobre todo, que están dispuestos a comprometerse en el futuro, aunque la presencia de los Estados Unidos se reduzca por diversas razones. Este compromiso es un compromiso histórico y definitivo y que implica una unidad de los EEMM que, a pesar de las dificultades, se está manteniendo e incluso incrementando.

La revista *El Economist* de Londres en su edición del 1 de octubre de 2023 publicaba un editorial verdaderamente ilustrativo en esta misma dirección que se titula "mayor y mejor Europa". En el mismo se resalta la idea de que precisamente la guerra en Ucrania está ofreciendo una oportunidad para ampliar la UE, posiblemente a 9 Estados miembros, comenzando por Ucrania, y de mejorar la misma porque da por hecho que para conseguir la ampliación es necesario profundizarla, es decir, habrá que reformarla en profundidad.

El día 5 de octubre de 2023 se celebró en Granada la tercera cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE), después de la de Praga y Chisinau.

Las próximas reuniones serán en Londres y posiblemente la siguiente en Belgrado (Serbia), seis meses después. El objetivo de la CPE no es crear una comunidad política europea en oposición a la UE, ni tampoco en que fuera únicamente la antesala para los países candidatos a la ampliación, sino de lo que se trata es de establecer una organización que vaya más allá de la UE, pero con la UE y contando con algunos Estados que no están pensado en adherirse, al menos por ahora (Noruega, Islandia y Reino Unido) junto con otros que, sin embargo, piensan hacerlo.

En gran medida, con este conjunto de Estados tienen también acuerdos de diverso tipo como pueden ser el del Espacio Económico Europeo o los Acuerdos de Asociación. Por ello, la CPE está formada por los 27 EEMM más el Reino Unido, los 5 Estados de la vecindad oriental (todos menos Bielorrusia, es decir, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán), los 6 Estados de los Balcanes Occidentales (Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedonia del Norte y Albania), más los 4 de la EFTA (Noruega, Islandia, Suiza, Liechtenstein) y otros 3 microestados (Andorra, Mónaco y San Marino), haciendo un total de 46 Estados.

Al día siguiente, el día 6, se reunió también en Granada el Consejo Europeo informal, que trató la cuestión de la Autonomía Estratégica Abierta y para la que la Comisión Europea propuso un importante informe el día 27 de septiembre de 2023. En el mismo se hace referencia a la necesidad del desarrollo de la Política de Defensa, así como diversas cuestiones como la superación de la dependencia energética, el desarrollo digital y tecnológico...

En el Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre de 2023 se aprobó en líneas generales los avances en relación con la ampliación, aceptando las propuestas de la Comisión del 8 de noviembre, que incluía la apertura de las negociaciones con Ucrania. Es importante recordar que el presidente Orban, a pesar de que no estaba de acuerdo, aceptó el tema de la ampliación, saliéndose en el momento de su aprobación, que fue por unanimidad de los presentes. Sin embargo, al día siguiente no aceptó la aprobación del Marco Financiero Plurianual donde se incluía una ayuda de 50.000 millones de euros a Ucrania. Hay que recordar que unos días después, el 18 de diciembre, sin embargo, se aprobó el duodécimo paquete de sanciones a Rusia en el Consejo de Asuntos Exteriores, donde, al parecer, se aplicó, como en los casos anteriores, la abstención constructiva de Hungría.

8. CONCLUSIONES: EL REFUERZO DE POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO CONSECUENCIA DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

Del análisis realizado se desprende que como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania se ha producido una cohesión entre los Estados miembros y un fortalecimiento de la política exterior que ha incidido de forma considerable en la necesidad del refuerzo de la política común de seguridad y defensa que, hasta ahora, no acababa de tener el necesario impulso político por parte de los Estados miembros para que se pudiera desarrollar de forma efectiva.

Es importante resaltar que, en contra de lo que pensábamos, la guerra de agresión de Rusia a Ucrania está consiguiendo, por un lado, ampliar la cohesión de los EEMM y, por otro, aumentar la autonomía estratégica y la Política Exterior de la Unión, a la vez que esta defiende a Ucrania por medios políticos (especialmente dándole el Estatuto de Candidato), diplomáticos, económicos, humanitarios e incluso militares, cosa que no preveíamos al inicio de la contienda y que incluso creíamos que se iba a debilitar con el paso del tiempo. La reunión del Consejo de Asuntos Exteriores en Kiev el día dos de octubre confirma que el apoyo a Ucrania no solo continúa, sino que ha aumentado.

La necesidad de ayudar a Ucrania estaba justificada, ya que se entendía, por ejemplo, en el Consejo Europeo de Versalles de marzo de 2022, que la agresión a Ucrania era una agresión contra los valores de la Unión y su modelo, ya que Ucrania era un Estado asociado. Esto ha exigido, por un lado, redoblar el compromiso político al considerarle país candidato a la UE en el Consejo Europeo de junio de 2022, al mismo tiempo de darle el conjunto de ayuda económica, financiera, humanitaria e internacional de todo tipo.

Este compromiso es completo por parte del conjunto de las instituciones y de los Estados miembros, así como de la sociedad civil. Sobre todo, la necesidad de ayudar a Ucrania ha llevado a fortalecer la política exterior y especialmente la política común de seguridad y defensa hasta límites que en ningún momento se pensaba. En el desarrollo del artículo explicamos cómo se han dado tres pasos decisivos. Por un lado, para conseguir la aprobación de las sanciones, se ha aplicado la noción de la abstención constructiva, gracias a lo cual se ha conseguido aprobar los doce paquetes de sanciones, incluido el último el 18 de diciembre de 2023, en el Consejo de Asuntos Generales, sin el voto de Hungría, pero sin su oposición.

Por otro lado, el aumento del presupuesto económico de la política de defensa, ha sido importantísimo, ya que tanto a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y del Fondo de Desarrollo Militar y de la Agencia Europea de Defensa, se ha conseguido movilizar unas cifras que parecían totalmente impensables unos meses antes. Esta ayuda a Ucrania está siendo un puente para el desarrollo del conjunto de la PCSD.

Además, se ha conseguido algo que parecía imposible, que es que las decisiones de política de defensa, especialmente las compras de armamento se hicieran evitando la unanimidad, mediante del procedimiento de mayoría cualificada en una interpretación amplia del Artículo 179 del TFUE, por el cual se desarrolló un reglamento que se aprobó por mayoría cualificada, ya que se entendía que era un refuerzo y que había que aprobarlo por el procedimiento legislativo ordinario.

Sobre todo, la nueva situación que implica la agresión rusa a Ucrania ha llevado a los Estados miembros a tener una visión distinta respecto a la necesidad de desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa propia, cambiando la percepción que tenían antes de que era bastante limitada. Ahora son conscientes de que es imprescindible desarrollar la PCSD propia de la Unión Europea, algo que apoyan todos los Estados, con la excepción de Hungría, respecto a la ayuda a Ucrania, pero no en general. Es también importante reseñar el cambio político en Polonia, donde, con la toma de posesión de Donald Tusk el 15 de diciembre de 2023, se va a comprometer a todo el desarrollo del proceso político de la Unión y en la política de defensa.

Capítulo 7
FORTALECIMIENTO Y DESAFÍOS EN LA NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS QUÍMICAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN ACTUAL

Fernando Borredá Juste
Secretario General de la Autoridad Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas
Ministerio de Industria y Turismo

En un mundo donde la estabilidad geopolítica se ve cada vez más amenazada, los regímenes de no proliferación y desarme de Armas de Destrucción Masiva (ADM) se enfrentan una erosión progresiva, que afecta a la política exterior de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, entre ellos España.

Ante esta realidad compleja, el presente documento se enfoca en analizar las dinámicas que contribuyen a la debilitación del régimen de no proliferación de armas químicas, que en algunos casos afectan igualmente a los regímenes de otras ADM, con el propósito de señalar posibles soluciones que sirvan para fortalecer el régimen de no proliferación de armas Químicas en el contexto de la Europeización de la Política Exterior española.

Con este fin, se hace imprescindible incluir una breve revisión histórica para contextualizar la dinámica, y analizar en detalle el estado actual del régimen de no proliferación de las armas químicas, que presenta desafíos consecuencia de sus debilidades y las amenazas que le rodean. En particular, nos centraremos en el análisis de las posibles carencias y debilidades del régimen actual de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) frente a los conflictos armados y las tensiones geopolíticas que persisten en el mundo contemporáneo.

El análisis nos permitirá identificar los desafíos y consideraciones que afectan a las políticas de no proliferación y desarme del régimen de las armas químicas, algunos de las cuales son extensibles a otras ADM. El documento parte de la premisa que la cooperación multilateral es un pilar fundamental en la lucha contra la proliferación de armas químicas, demostrando los éxitos que puede

conseguir la cooperación internacional frente a cuestiones que trascienden fronteras y ponen en riesgo la estabilidad mundial.

Sin embargo, las actuales tendencias geopolíticas y la polarización dentro de la OPAQ están poniendo en jaque un régimen de no proliferación y desarme cuyo éxito, materializado en un Premio Nobel a la Paz (2013), no es sinónimo de garantía. Los éxitos de la cooperación internacional pasados no garantizan los éxitos futuros.

Este contexto desafiante, marcado por la desconfianza creciente entre los Estados, avances tecnológicos disruptivos, y la presencia de actores no estatales, pone en jaque la efectividad de los mecanismos de control existentes y plantea cuestiones profundas sobre la capacidad de los regímenes actuales para sostener su mandato en el futuro.

Con ello, nos adentraremos a proponer posibles directrices políticas europeas y nacionales que respondan eficazmente a la realidad cambiante de la seguridad internacional, lo que haremos en forma de objetivos estratégicos. Esta estrategia de mitigación y control de la proliferación pretende abordar de forma completa e integral el problema. La implementación de una estrategia integral, fundamentada en persistir en la colaboración internacional, pero centrándose en búsqueda de la efectividad, se erige como pilar clave para mitigar los riesgos que las ADM plantean para la estabilidad y la seguridad a nivel mundial. A partir de esta perspectiva, se delinean varios objetivos esenciales orientados a fortalecer la lucha contra la proliferación química y se plantean posibles ejemplos de acciones cooperativas y políticas.

En última instancia, esta nota busca no solo examinar el estado actual del régimen de no proliferación de armas químicas sino también explorar vías para su fortalecimiento. En un contexto internacional en constante cambio, la capacidad para adaptarse y responder de manera efectiva a las nuevas realidades será determinante en la preservación de la seguridad y la estabilidad globales.

1. RESUMEN HISTÓRICO Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ARMAS QUÍMICAS

El uso de armas químicas ha sido uno de los desafíos más persistentes en la historia moderna de conflictos y relaciones internacionales. Desde su introducción en la Primera Guerra Mundial, su impacto devastador llevó a un clamor

mundial por su control y eliminación. El Protocolo de Ginebra de 1925 fue un primer paso significativo, prohibiendo el uso en guerra de gases asfixiantes, venenosos o similares y de medios bacteriológicos[1].

Sin embargo, este tratado tuvo limitaciones críticas, particularmente su falta de mecanismos de verificación y sanciones para su cumplimiento, así como el establecimiento de reservas que permitían el uso de armas químicas como respuesta si se había recibido un ataque con armas químicas (conocido como "represalia de tipo"), lo que permitió que varias naciones continuaran desarrollando y almacenando arsenales químicos en secreto, en vez de constituir una prohibición completa y absoluta de empleo.

La evolución del uso de armas químicas atravesó varias fases críticas a lo largo del siglo XX. Su empleo en conflictos menores y guerras coloniales, aunque a menor escala, subrayó la necesidad de un control más efectivo. Si bien las armas químicas no se emplearon durante la Segunda Guerra Mundial, principalmente miedo a la represalia de tipo y escalada de conflicto químico, la Guerra Fría vio un aumento significativo en la acumulación y desarrollo de nuevas armas químicas, con superpotencias expandiendo sus arsenales, lo que llevó a un estado de disuasión química similar al de las armas nucleares. Aunque no se utilizaron en conflictos de gran escala durante este período, el mero almacenamiento y la posibilidad de su uso planteaban un riesgo grave para la seguridad global.

La Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ)[2] de 1993 marcó un cambio radical en el régimen de control de armas químicas. Por primera vez, se estableció un tratado integral que no sólo prohibía el uso, sino todas las actividades necesarias para el empleo desde la producción al almacenamiento, pasando por el desarrollo y cooperación para el empleo, entre otros, e incluyendo un régimen de verificación y destrucción de arsenales completo sin precedentes.

---

[1] Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (G.BC). https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1925-gases-and-bacteriological-protocol-5tdm2p.htm

[2] Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CWC/CWC_es.pdf

Esta aproximación novedosa es verdaderamente una prohibición completa, puesto que incluye cualquier actividad relacionada con el uso de armas químicas, y basa su criterio en la mera posibilidad y propósito de empleo (principio conocido con Criterio General de Propósito). La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) se estableció para implementar la CAQ, supervisando la destrucción de arsenales químicos y facilitando inspecciones en instalaciones relacionadas en los estados parte.

Sin embargo, la implementación de la CAQ ha enfrentado desafíos significativos a principios de este siglo XXI, el principal fue el empleo de armas químicas en Siria. Tras empleo de armas químicas en Siria y la inestabilidad de régimen de Assad, Siria fue instada por las superpotencias adoptar la CAQ e a unirse a la OPAQ[3], cuestión que ha supuesto un enorme reto para el régimen de las armas químicas, y del que todavía se están trabajando en las consecuencias.

La implementación de la CAQ en Siria, a pesar de los desafíos impuestos por la guerra civil y la presencia de actores no estatales, representó un esfuerzo notable en la desmilitarización de armas químicas bajo unas condiciones extraordinariamente complejas, en un plazo de tiempo breve y sin bajas relacionadas. La destrucción de aproximadamente 1.400 toneladas métricas del arsenal químico declarado de Siria destacó la capacidad de la comunidad internacional para coordinar una respuesta efectiva ante amenazas de tal magnitud[4].

Este hito en la labor de desarme fue reconocido a nivel mundial cuando la OPAQ recibió el Premio Nobel de la Paz en 2013, un reconocimiento al esfuerzo colectivo y la dedicación hacia la causa del desarme general y particularmente el químico[5].

Sin embargo, este éxito no fue completo, puesto que las armas químicas se siguieron empleando puntualmente en el conflicto sirio[6], cuyas consecuencias siguen siendo un tema de intenso debate en el seno de la OPAQ, más de una década después. El desafío principal radica en garantizar la completa veracidad

---

[3] United Nations Security Council Resolution, S/RES/2118 (2013), 27 September 2013.

[4] https://www.opcw.org/media-centre/news/2016/01/destruction-declared-syrian-chemical-weapons-completed

[5] The Nobel Peace Prize 2013. NobelPrize.org. Nobel Prize Outreach AB 2024. Thu. 29 February 2024. https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2013/summary/

[6] https://www.opcw.org/fact-finding-mission

de la declaración nacional de Siria[7], y la atribución de aquellos que emplearon armas químicas en el conflicto[8], una tarea complicada por la naturaleza del conflicto y las implicaciones geopolíticas. La necesidad de un marco robusto para la verificación y el cumplimiento del desarme en situaciones de conflicto sigue siendo un aspecto crítico para la efectividad y credibilidad a largo plazo del régimen de la CAQ.

Asimismo, la atribución e impunidad de los ataques con armas químicas se ha convertido en un problema destacado en el régimen de la CAQ, derivado por la parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante el uso continuado de dichas armas. La falta de acuerdo para renovar el mandato del Mecanismo de Investigación Conjunta (JIM) llevó a países occidentales a solicitar una ampliación del mandato de la OPAQ para incluir la atribución para identificar los perpetradores empleando armas químicas.

Aunque esta extensión del mandato de la OPAQ fue aprobada en la Conferencia Especial de Estados Parte[9], no ha estado exenta de controversia, ya que se aprobó por mayoría de votos y no por consenso. Esto ha generado tensiones y dificultades para la implementación efectiva del nuevo mandato, especialmente debido a la resistencia de los Estados Parte que votaron en contra y que hubieran podido obstaculizar pasiva (o activa)mente su implementación.

Otro gran desafío ha sido el uso de agentes neurotóxicos en ataques selectivos con intenciones ejemplarizantes que, en tiempos de paz, plantea nuevas preocupaciones. En este caso, desata el incidente de Salisbury con el envenenamiento del exespía Serguei Skripal y su hija Yulia con un nuevo neurotóxico, conocido como Novichok. Como consecuencia de este empleo, la OPAQ reaccionó incluyendo en la lista 1 de agentes químicos tóxicos la dicha sustancia, no sin intenso debate y polarización en la Conferencia de Estados Parte[10].

Este proceso supuso una señal positiva de adaptación, aunque, por otro lado, el retraso y debate también indica la necesidad de una mayor flexibilidad para

---

7 https://www.opcw.org/declaration-assessment-team

8 https://www.opcw.org/iit

9 Conference of the States Parties Decision, *Addressing the Threat from Chemical Weapons Use*, Fourth Special Session C-SS-4/DEC.3, 27 June 2018.

10 Conference of the States Parties Decision, *Technical Change to Schedule 1(A) of the Annex on Chemicals to the Chemical Weapons Convention*, C-24/DEC.4, 27 November 2019.

responder de forma rápida y contundente a los avances y descubrimientos en el ámbito de la seguridad química. Estos incidentes muestran que, a pesar de los logros de la CAQ, existe la necesidad de fortalecer los mecanismos de verificación y respuesta rápida, así como de adaptar el régimen a las nuevas tecnologías y métodos de proliferación.

El desafío actual radica en mantener la relevancia y efectividad de la CAQ en un mundo donde la naturaleza de los conflictos y las amenazas está en constante evolución. La proliferación de conocimientos técnicos y materiales, la posibilidad de que actores no estatales adquieran o desarrollen armas químicas, y el uso de estas armas como herramientas de coacción o guerra psicológica, requieren una respuesta global coordinada y resuelta. El compromiso continuo, la cooperación y la adaptabilidad son esenciales para enfrentar estos desafíos y asegurar un futuro seguro y pacífico.

Tras la adopción de la CAQ y el establecimiento de la OPAQ, se lograron avances significativos en la destrucción de arsenales y en el establecimiento de un marco normativo para la no proliferación de estas armas. Países que poseían grandes arsenales, como Estados Unidos y Rusia, completaron procesos de destrucción supervisados y verificables, demostrando un compromiso internacional sin precedentes con el desarme químico. Sin bien se acumularon retrasos, no cabe duda que fue una cuestión de una visión muy optimista de calendarios de destrucción por parte de los diseñadores de la CAQ que subestimaron los retos tecnológicos, operativos, administrativos, y económicos de la destrucción de casi 70.000 Tm de agentes tóxicos entre las dos principales superpotencias[11].

Sin embargo, otros desafíos para el régimen de la CAQ no han tardado en manifestarse. Las limitaciones en la capacidad de la OPAQ para llevar a cabo inspecciones en zonas de conflicto, junto con la complejidad de verificar la destrucción completa de arsenales en países con inestabilidades políticas y conflictos, como Siria, han puesto a prueba la robustez del tratado. La comunidad internacional se enfrentó a la realidad de que, aunque la CAQ establecía un marco sólido, su implementación efectiva depende crucialmente de factores geopolíticos, de seguridad y de cooperación entre los Estados Parte.

---

[11] https://www.opcw.org/media-centre/news/2023/07/opcw-confirms-all-declared-chemical-weapons-stockpiles-verified

Además, los avances en la ciencia y la tecnología han presentado nuevos desafíos para el régimen de control de armas químicas. Las técnicas modernas de síntesis y producción pueden facilitar la obtención de precursores y la fabricación de armas químicas, incluso en pequeñas cantidades, lo que dificulta su detección y control.

Los incidentes de uso de armas químicas en el siglo XXI, como los ataques en Siria y el uso de agentes nerviosos en ataques dirigidos en otros países, han subrayado la persistente amenaza que estas armas representan. Estos acontecimientos han reavivado el debate sobre cómo asegurar la eficacia de la CAQ y cómo responder de manera efectiva a las violaciones del tratado. La necesidad de una acción internacional coordinada, respaldada por un compromiso político firme y una voluntad de imponer consecuencias a quienes infringen el tratado, se ha hecho evidente.

Recientemente, el empleo de tácticas de desinformación ha surgido como un factor disruptivo en el ámbito de la no proliferación de armas químicas, particularmente dentro de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Estas tácticas, diseñadas para sembrar dudas y polarizar opiniones, han complicado los esfuerzos para alcanzar un consenso entre los Estados Parte. La diseminación de información falsa o engañosa no solo obstaculiza el proceso de toma de decisiones, sino que también amenaza la credibilidad y la eficacia de la OPAQ, poniendo en riesgo los avances logrados en el campo del desarme y la no proliferación de armas químicas.

Por otro lado, se dan pasos positivos para la adaptación a los desafíos futuros y la consolidación de una visión estratégica de le OPAQ, materializada en la creación del ChemTech Centre. Este Centro se concibe como un baluarte de la cooperación y la innovación, destinado a aglutinar esfuerzos técnicos en el campo de la química con fines pacíficos. Representa un compromiso renovado con la promoción de los usos seguros y beneficiosos de la química, al tiempo que refuerza las capacidades de la organización en la detección y respuesta ante el uso de armas químicas. El *ChemTech Centre*, por lo tanto, no solo simboliza un paso adelante en la lucha contra las armas químicas, sino que también encarna la aspiración de la OPAQ de fomentar un futuro donde la química se utilice exclusivamente para el progreso y el bienestar de la humanidad.

2. DESAFÍOS Y CONSIDERACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE NO PROLIFERACIÓN

a) Desconfianza entre Estados

Desde principio de siglo XXI, desconfianza entre las principales superpotencias, en particular EE. UU. y la Federación Rusa, se ha ido acentuado[12], pasando por el punto de inflexión que supuso la invasión de Crimea en 2014 hasta la fractura ocasionada por la Guerra de Ucrania. Esta situación ha reavivado una polarización geopolítica al nivel de la Guerra Fría, con gran incertidumbre sobre su duración y consecuencias futuras. En el contexto de la no proliferación química, esto se traduce en una elevada polarización en las organizaciones internacionales, acompañada de retórica no cooperativa y acusaciones mutuas, obstaculizando o incluso impidiendo la colaboración efectiva en cuestiones de no proliferación y el desarme.

b) Debilidad en las estructuras tradicionales de no proliferación y control de armamento

La desconfianza promovida por algunos Estados ataca la credibilidad de los regímenes actuales de no proliferación. Factores como la descalificación de los mecanismos de verificación, la rigidez de los tratados frente a evolución de las tecnologías armamentísticas emergentes, y la interpretación ambigua de algunas disposiciones de los acuerdos socavan los regímenes de no proliferación.

Además, la falta de transparencia y las alegaciones mutuas de incumplimiento sembradas sobre las áreas en las que los tratados muestran cierta ambigüedad, o no se ajustan a la evolución lógica del armamento han conducido a la suspensión o renuncia de tratados importantes como el Tratado de Cielos Abiertos, el Tratado Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el Tratado de Misiles de Alcance Intermedio (INF de sus siglas en ingles), el nuevo START,

---

[12] Trenin, Dimitri, "Russia's Breakout from the Post-Cold War System: The Drivers of Putin's Course", *Cancergie Moscow Center*, December 2014, p. 8. https://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_Putin2014_web_Eng_1.pdf

o incluso la reciente retirada de Rusia del CTBTO[13], debilitando así la arquitectura internacional de no proliferación.

c) Riesgo de rearme

Como resultado de los desafíos anteriores, se fomenta el rearme y una nueva carrera armamentista. La percepción de amenazas por la creación y desarrollo de sistemas de armas avanzados en un entorno polarizado, por ejemplo, los drones o los misiles hipersónicos[14], junto a la incertidumbre de no contar con estructuras estables de control de armamento, junto con el profuso empleo de estratégicas de desinformación[15], eleva el riesgo de proliferación de armas, en particular en zonas de conflicto y estratégicas.

Este aumento de tensión acelera un efecto dominó, donde la percepción de amenaza y las acusaciones mutuas debilitan incluso aquellos regímenes de no proliferación más eficaces, erosionando la estabilidad y cooperación internacional en este ámbito de las armas químicas.

d) Proliferación estatal

Algunos estados siguen desarrollando programas de armas de destrucción masiva (ADM), poniendo en riesgo la estabilidad regional e internacional. La proliferación de misiles en Oriente Medio y el uso de armas químicas en homicidios selectivos son ejemplos preocupantes. La falta de adhesión universal a los tratados dificulta abordar este reto. El arsenal de Corea del Norte[16] o empleo de armas químicas para asesinatos o intentos de homicidios ejemplarizantes como Kim Jong Nam

---

[13] "State Duma adopts bill to revoke CTBT ratification in first reading", *Tass Russian News Agency*, 17 October 2023. También en "Moscow May Revoke Ratification of Nuclear Test-Ban Treaty –'Patience Ran Out Waiting for Washington To Ratify'– Delegate Tells First Committee in Debate", *UN GA*, 27th Session, GA/DIS/3719, 16 October 2023.

[14] Speier, Richard H., "Hypersonic Missiles: A New Proliferation Challenge", *TheRANDblog*, 29 March 2018.

[15] Meyer, Sam, "Fake News, Real Consequences: The Dangers of WMD Disinformation", *NTI Report*, t December 2017.

[16] Bennett, Bruce W., Kang Choi, Gregory S. Jones, Du-Hyeogn Cha, Jiyoung Park, Scott W. Harold, Myong-Hyun Go y Yun Kang, "Characterizing the Risks of North Korean Chemical and Biological Weapons, Electromagnetic Pulse and Cyber Threats", *RAND Corporation*, Santa Monica, CA 2022. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2026-1.html. Also available in print form.

(Kuala Lampur, 2017), Sergei Sckripal (Salisbury, 2018) y Alexei Navalni (Omsk, 2020), son casos destacados. Estos desarrollos socavan los esfuerzos de no proliferación y dificultan la cooperación y efectividad de la respuesta internacional.

e) Falta de transparencia

La falta de transparencia es un obstáculo significativo, socavando la verificación y la credibilidad del régimen de no proliferación. Como se ilustra en el caso de Siria, la desinformación y las narrativas falsas pueden invertir la lógica de los hechos reales, desacreditando los ataques químicos reales y permitiendo que prosperen afirmaciones conspirativas sin corroboración científica o investigativa. En el seno de la OPAQ, se ha llegado a retirar el derecho a voto a Siria por el uso de armas químicas por no haber declarado completamente ni destruido todas sus armas químicas, así como por la falta de respuesta de Siria a las cuestiones suscitadas por los informes de atribución[17].

La CAQ carece de más mecanismos para exigir responsabilidades y reconducir situaciones de incumplimiento, lo que termina redundando en las limitaciones al propio régimen. El éxito del propio tratado conlleva que la disminución lógica (y pretendida) del uso de armas químicas aliente a la comunidad internacional, especialmente el grupo de "Estados silenciosos del medio"[18], a no denunciar los incidentes o a no hacerlo con la suficiente contundencia. Este fenómeno obstaculiza gravemente los esfuerzos de verificación, ya que, sin la capacidad de validar y confiar en la información fáctica, la verificación es blanco fácil de la manipulación y descrédito.

f) Acceso de ADM a actores no estatales

El acceso a armas de destrucción masiva (ADM) por parte de actores no estatales como ISIL que han utilizado armas químicas en Siria e Irak[19], resalta la

---

[17] OPCW, Conference of the States Parties adopts Decision to suspend certain rights and privileges of the Syrian Arab Republic under the CWC, OPCW Conference Decision C-25/DEC.9, 22 April 2021.

[18] Denominados como "*Quiet Middle States*" por Hersman, Rebecca K.C., Suzanne Claeys, Cyrus A. Jabbari, "Rigid Structures, Evolving Threat Preventing the Proliferation and Use of Chemical Weapons", *Center for Strategic and International Studies report*, December 2019.

[19] El Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL/Da'esh) fue responsable de usar mostaza de azufre en un ataque en 15-16 septiembre de 2016 en Umm Hawsh, Marea (Siria). *Seventh report of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons-United Nations Joint Investigative*

vulnerabilidad del régimen de control. La capacidad de estos grupos para adquirir, producir y utilizar armas químicas representa una amenaza directa a la seguridad regional e internacional, desafiando los mecanismos de no proliferación tradicionales, que están diseñados principalmente para controlar a los Estados.

Estos actores no estatales han avanzado significativamente en sus métodos para eludir los controles gubernamentales, aprovechando la globalización, las capacidades del transporte intermodal y la extensa red de comercio electrónico. Esta habilidad para adquirir y ocultar la adquisición de materiales complica aún más los esfuerzos para controlar la exportación e importación de ADM.

La amenaza se amplifica con el descubrimiento de nuevos productos y procesos, combinado con la difusión generalizada y la explotación comercial de las tecnologías resultantes[20]. Este escenario aumenta la disponibilidad de recursos y conocimientos que pueden ser utilizados por actores no estatales para desarrollar o adquirir ADM, lo que complica aún más los desafíos para los regímenes de no proliferación y control de armas químicas existentes.

g) Cumplimiento, atribución e impunidad

Durante los primeros años de empleo de armas químicas en Siria, los mecanismos de atribución sobre empleo de armas químicas pendían en el Consejo de Seguridad de las NNUU, lo que demostró ser una causa de debilidad por el derecho de veto, que ejercían los países aliados al régimen sirio[21]. A esto se sumaba la falta de sanciones efectivas para los infractores comprometen gravemente la integridad del régimen de no proliferación. La dificultad para determinar los perpetradores, y sancionar el uso de armas químicas durante años ha constituido la zona gris que ha facilitado que se hayan empleado armas químicas.

Mechanism, S/2017/904, 26 October 2017. Tambien en 1 de septiembre de 2015 en Marea (Siria). OPCW, Techincal Secretariat Document, *Fourth Report by the OPCW Investigation and Identification Team Pursuant to Paragraph 10 of Decision C-Ss-4/Dec.3*, "Addressing the Threat from Chemical Weapons Use", S/2255/2024, 22 February 2024.

[20] Sin, Steve S., "Non-State Actor Acquisition and Use of Chemical (Weapons) and Emerging Technology Implications", prepared for *2023 Chemical Security Summit*, https://www.cisa.gov/sites/default/files/2023-09/2023-summit-non-state-actors-acquiring-chemicals-508.pdf

[21] UN *Security Council Meeting, Security Council Fails to Renew Mandate of Joint Investigative Mechanism on Chemical Weapons Use in Syria, as Permanent Member Casts Veto*, 8073RD MEETING (AM), SC/13040, 24 October 2017. https://press.un.org/en/2017/sc13040.doc.htm

La dificultad de identificar y atribuir a los perpetradores es una investigación sobre empleo de armas químicas es muy compleja, se trata de zonas de guerra, con acceso restringido por seguridad, dependiendo de fuentes secundarias, y en numerosas ocasiones se tiende a manipular los escenarios para influir en redes sociales y confundir las investigaciones forenses. Estas situaciones de riesgo físico llevan a realizar las investigaciones desde otro Estado Parte, o con mínima presencia de investigadores, lo que también es empleado para criticar la credibilidad.

Por añadidura, el tipo de armas químicas empleadas pueden ser de un tipo cuyo rastro es volátil, y los análisis forenses no son inmediatos. A pesar de todos estos retos, la metodología empleada por la OPAQ ha sido siempre contrastada, y resultado de la una convergencia de factores que evidencian, con razonable confianza, el resultado de sus conclusiones.

Esto ha sido evidente en el caso de Siria, y los posteriores empleos de armas químicas para atentados selectivos, a pesar de la atribución no se producen consecuencias significativas, se ha generado un ambiente de impunidad. Lógicamente, esta situación incentiva a otros actores a ignorar las normas internacionales debido al bajo riesgo de enfrentar consecuencias.

En junio de 2018, se estableció el Equipo de Investigación e Identificación (IIT) en la OPAQ tras los incidentes de uso de armas químicas en el Siria y en Reino Unido (caso Skripal), como resultado de una Conferencia Especial de los Estados Parte[22]. A pesar de las fuertes objeciones por parte de Rusia, Irán y sus aliados, la sesión especial decidió establecer un mecanismo de atribución para identificar a los perpetradores y facilitadores del uso de armas químicas en Siria, basándose en incidentes identificados por la Misión de Determinación de los Hechos (FFM, de sus siglas en inglés) de la OPAQ o aquellos en los que el Mecanismo Conjunto de Investigación UN-OPCW (*JIM*, de sus siglas en inglés)[23] no haya informado previamente.

Este esfuerzo por establecer responsabilidades y aplicar sanciones refleja la importancia de fortalecer los mecanismos de atribución dentro del régimen de no proliferación para superar los desafíos de cumplimiento e impunidad. Hasta

---

[22] Ver nota 9 de este capítulo.

[23] El mandato de la JIM deriva de la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, EC-M-33/DEC.1 y de la UN Security Council resolution 2118 (2013).

la fecha, el IIT ha identificado a las fuerzas armadas de la República Árabe Siria como perpetradoras en los siguientes casos de uso de armas químicas en Siria: tres casos en Ltamenah en marzo de 2017, un caso en Saraqib en febrero de 2018, y un caso en Douma en abril de 2018[24], así como a ISIL en Marea en septiembre 2015[25], y desestimó empleo de armas químicas el 22 de octubre de 2017[26].

El desafío reside ahora en cómo avanzar hacia la aplicación de sanciones estos comportamientos para asegurar que no queden impunes. La capacidad de identificar efectivamente a los usuarios de armas químicas es crucial; sin embargo, el paso siguiente y más crítico es garantizar que estos actos resulten en consecuencias significativas para los perpetradores, fortaleciendo así la disuasión contra futuras violaciones y manteniendo la integridad y efectividad del régimen de control de armas químicas a nivel mundial.

h) Uso político de las armas de destrucción masiva

El uso de armas químicas con fines políticos constituye una seria amenaza al régimen de no proliferación, no solo por su impacto directo sobre individuos sino también por su capacidad de desestabilización y transmisión de mensajes políticos, erosionando la confianza en el régimen y sus mecanismos de respuesta.

Un caso emblemático fue el envenenamiento de Alexei Navalny en septiembre de 2020. La República Federal de Alemania solicitó asistencia técnica a la Secretaría Técnica de la OPAQ, bajo el subpárrafo 38(e) del Artículo VIII de la CAQ, en relación con el presunto envenenamiento del Sr. Alexei Navalny. El artículo VIII, párrafo 38(e) de la Convención sobre Armas Químicas establece que el Secretariado Técnico proporcionará asistencia técnica y evaluación técnica a los Estados Parte en la implementación de las disposiciones de la Convención, incluida la evaluación de productos químicos programados y no programados.

Con el consentimiento de Navalny, se recogieron muestras biomédicas que, una vez analizadas en laboratorios designados por la OPAQ, confirmando la presencia de inhibidores de la colinesterasa con características estructurales similares

---

[24] https://www.opcw.org/iit

[25] Ver nota 19 de este capítulo.

[26] OPCW, Techincal Secretariat Document, *Report of The OPCW Fact-Finding Mission Regarding an Alleged Use of Toxic Chemicals as a Weapon in Al-Yarmouk*, Syrian Arab Republic on 22 October 2017, S/2254/2024, 22 February 2024.

a armas químicas establecidas en la Lista 1 en la CAQ (agentes de guerra). Alemania solicitó que el resumen del informe se compartiera con todos los Estados Parte y se hiciera público. La Federación Rusa pidió el envío de expertos de la OPAQ a Rusia, a lo que la OPAQ respondió afirmativamente, bajo condiciones similares a las aplicadas en Alemania, incluyendo el consentimiento de Navalny[27], lo que finalmente no ha tenido todavía lugar, y la Federación Rusa justifica por la falta de necesidad con los avances de su investigación interna de su fiscalía.

La realidad es que no se han producido avances sobre este empleo de armas químicas en territorio de un Estado Parte con objeto una persona pública. Este caso, junto con el de Sergei y Yulia Skripal en el Reino Unido, ilustra cómo el uso político de ADM puede comprometer la eficacia del régimen de no proliferación y desafiar la seguridad internacional, y puede ser una tendencia muy preocupante en relación con el resurgimiento de las armas químicas.

i) Evolución de la tecnología de doble uso

La evolución de la tecnología de doble uso supone un desafío considerable para el régimen de no proliferación, dada la difusión de conocimientos sobre agentes neurotóxicos y su potencial uso en armas químicas. Las infraestructuras de investigación y desarrollo (I+D) pueden ocultarse en instalaciones de doble uso y combinarse con capacidades de producción bajo demanda, permitiendo una fácil ocultación y aumentando la dificultad de control. Los avances en técnicas de I+D y producción han mejorado la velocidad, precisión y facilidad de ocultamiento, facilitando aún más la posibilidad de evadir los controles existentes.

Además, Los avances en la ciencia y la ingeniería química están expandiendo rápidamente los químicos y compuestos relevantes fuera del régimen de control de las armas químicas. Desde la creación de los Anexos de sustancias químicas de la CAQ, se han creado más de 100 millones de nuevas sustancias químicas, con un crecimiento de aproximadamente 15.000 sustancias por día al registro *Chemical Abstract Service* (CAS)[28], complicando aún más los esfuerzos de control y verificación.

---

[27] https://www.opcw.org/media-centre/featured-topics/case-mr-alexei-navalny#:~:text=The%20results%20of%20the%20analysis,chemicals%20belonging%20to%20schedules%201

[28] https://www.cas.org/cas-data/cas-registry

El Comité Asesor Científico de la OPAQ (*SAB*, de sus siglas en inglés) ha abordado la dualidad de la tecnología y su impacto en la no proliferación, especialmente tras el ataque a S. Skripal, lo que llevó a la inclusión de algunas formulaciones de Novichok en la Listas 1 del Anexo de Sustancias Químicas de la CAQ. Sin embargo, la regulación de los precursores de estos agentes sigue siendo un desafío. Además, inciden sobre el reto que supone del doble uso en biotecnología, su verificación y control[29].

Un ejemplo positivo del intento de abordar el doble uso se centra sobre el uso dual de agentes que actúan en el Sistema Nervioso Central (*CNS*, de sus siglas en inglés). Estados Unidos, Australia, Suiza y otros 19 copatrocinadores presentaron una iniciativa para su consideración por el Consejo Ejecutivo de la OPAQ. La iniciativa finalmente aprobada por la Conferencia de Estados Parte sostiene que no existe una manera segura de aerosolizar químicos que actúan en el CNS para fines de aplicación de la ley, y una vez aerosolizados, pueden ser tan letales como algunas armas químicas de la Lista 1, por lo que su aerosolización debería estar prohibida bajo la CAQ[30].

Esta propuesta subraya la necesidad de adaptarse con rapidez, frente al ritmo y escala de la innovación moderna en química e ingeniería química, que supera los mecanismos de control tradicionales enfocados en sistemas de armas desarrollados en los grandes periodos bélicos.

j) Retos tecnológicos emergentes

En estrecha relación con el punto anterior, la convergencia de la inteligencia artificial (IA) y la biotecnología avanzada representa desafíos inéditos para la detección y prevención de armas de destrucción masiva (ADM).

La capacidad de la IA para diseñar agentes químicos novedosos, junto con los avances en biotecnología, exige una revisión continua de los mecanismos de control y un enfoque proactivo para comprender y mitigar las amenazas potenciales

---

[29] OPCW Review Conference Document, *Report of the Scientific Advisory Board on Developments in Science and Technology to The Fifth Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention*, RC-5/DG.1, 22 February 2023.

[30] OPCW Conference of the States Parties Decision, *Understanding Regarding the Aerosolised Use of Central Nervous System Acting Chemicals for Law Enforcement Purposes*, C-26/DEC.10, 1 December 2021.

que estas tecnologías emergentes pueden presentar. La adopción de IA en el descubrimiento de fármacos ya muestra cómo esta revolucionaria tecnología puede ser utilizada para el diseño de armas bioquímicas, lo que subraya la necesidad de enfoques innovadores en la no proliferación y el control de armas.

Un estudio relevante explora cómo la IA podría ser utilizada con fines ilícitos para el diseño *de novo* de armas bioquímicas, demostrando la posibilidad de generar moléculas tóxicas mediante aprendizaje automático[31]. Este avance subraya la necesidad de nuevas estrategias para controlar la proliferación de armas químicas, adaptándose a los retos que presentan las tecnologías emergentes y sus impactos en las cadenas de suministro globales, el comercio y los controles de exportación sensibles.

Aquí cabría destacar que la iniciativa presentada por varios países ante la OPAQ sobre la aerosolización de químicos que actúan en el sistema nervioso mencionada anteriormente supone un paso correcto sobre la urgencia de actualizar los mecanismos de control en respuesta a la innovación en química e ingeniería química.

3. ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN Y CONTROL DE LA PROLIFERACIÓN QUÍMICA

Los análisis previos han resaltado la importancia de una aproximación integral e integrada que abarque desde el fortalecimiento de la cooperación internacional y la actualización de marcos regulatorios, hasta el fomento de la cooperación entre sectores público y privado, la sociedad civil y la academia.

Este enfoque multidimensional es esencial para abordar eficazmente las brechas existentes en la regulación internacional, mejorar las capacidades de respuesta y prevención, y adaptarse a los retos actuales de seguridad y avances tecnológicos en el ámbito de las ADM. La necesidad de una estrategia completa e integral se basa en la premisa de que solo a través de un esfuerzo conjunto y coordinado es posible mitigar y controlar las amenazas que representan las ADM para la paz y seguridad internacionales. En este contexto se pueden proponer los siguientes objetivos.

---

[31] Urbina, F., Lentzos, F., Invernizzi, C. *et al.* (2022). "Dual use of artificial-intelligence-powered drug discovery", *Nat Mach Intell* 4, 189-191. https://doi.org/10.1038/s42256-022-00465-9

Objetivo 1. Fortalecimiento de la cooperación multilateral

Implica incrementar la participación activa en foros internacionales, respaldar a organizaciones internacionales y promover la presencia e implicación activa de España y la UE en estas entidades. Estas acciones son fundamentales para abordar colectivamente los desafíos globales de la no proliferación de ADM, fomentando un entorno seguro y cooperativo a nivel internacional. Por ejemplo, promover una participación de la UE y sus EEMM (incluido España) en las Conferencias de Revisión de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) mediante la aportación de iniciativas enfocadas a adaptar a los riesgos actuales de seguridad química, o riesgos de empleo por actores no estatales, así como protección contra las armas químicas en entornos donde queda margen de desarrollo y capacitación como la seguridad y protección química de instalaciones, o la preparación hospitalaria frente eventos con sustancias químicas tóxicas.

La participación activa en foros internacionales como las Conferencias de Revisión de la Convención sobre Armas Químicas permite a España y la UE contribuir significativamente al diálogo global y a la creación de estrategias compartidas frente a la proliferación de armas químicas. Esto asegura no sólo el avance hacia el desarme efectivo, sino también la adopción de medidas preventivas contra la propagación de estas armas. La colaboración internacional en estos espacios es vital para consolidar un compromiso colectivo hacia la erradicación de las armas químicas, promoviendo así un entorno global más seguro.

Objetivo 2. Adaptarse a los desafíos actuales de seguridad y tecnológicos

Para adaptarse a estos retos, es crucial actualizar las políticas prácticas, estrategias y marcos regulatorios nacionales, europeos[32] y globales. Es imprescindible ir cerrando las brechas regulatorias con más rapidez, en la medida que la evolución de la ciencia y tecnología se desarrolla a una velocidad cada vez mayor, de forma que si no se puede ir a su ritma, al menos, no sufrir una brecha insalvable.

---

[32] La estrategia de la Unión Europea (UE) contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) fue adoptada el 12 de diciembre de 2003, y su actualización, Nuevas líneas de Acción de la UE para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento de 9 diciembre de 2008. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17172-2008-INIT/en/pdf

Este ámbito también incluye mejorar las capacidades de respuesta tanto nacionales como internacionales ante amenazas emergentes, como el uso indebido de tecnologías avanzadas en la creación de ADM. Un ejemplo de acción podría ser aumentar la colaboración internacional en el desarrollo de normativas que mejoren el control de las transferencias de tecnologías de doble uso para mitigar los usos ilícitos.

Si bien existe un régimen de control de transferencia en el ámbito de las tecnologías de las armas químicas, el Grupo de Australia[33], su carácter voluntario y su ausencia de un régimen de verificación internacional que sirva de disuasión y vigile su cumplimiento limita su eficacia. Esta colaboración debería enfocarse en establecer estándares comunes para la exportación, el comercio y la transferencia de tecnologías sensibles, asegurando su uso responsable, trascendiendo las buenas prácticas para implantar vigilancia más rigurosa de equipos, bienes y tecnologías.

Además, es fundamental promover un enfoque unificado para la ciberseguridad, protegiendo infraestructuras críticas contra ataques que faciliten el acceso no autorizado a materiales o conocimientos relacionados con ADM. La supervisión de transferencias intangibles de tecnología, como el intercambio de conocimientos técnicos a través de medios digitales, representa un área clave para la actualización normativa, ayudando a prevenir la proliferación de armas químicas al vigilar y controlar la difusión de información crítica.

Objetivo 3. Cooperación público-privada, sociedad civil y academia

Fomentar la cooperación entre el sector público, privado, la sociedad civil y la academia es vital para innovar en tecnologías y enfoques de no proliferación. La integración del fenómeno de difusión tecnológica en la sociedad ha ampliado el acceso a conocimientos anteriormente exclusivos de Estados, lo que subraya la importancia de la cooperación entre sectores públicos, privados, académicos y la sociedad civil para innovar en tecnologías y enfoques de no proliferación. Este objetivo implica superar el desafío de unificar una amplia gama de conocimientos y recursos de diferentes sectores (público-privado-academia) para abordar

[33] https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/theaustraliagroupnet/site/en/index.html

de manera efectiva las amenazas de seguridad y los avances tecnológicos que surgen constantemente.

La colaboración multisectorial es clave para desarrollar estrategias innovadoras que respondan a los complejos desafíos de la no proliferación, aprovechando la experiencia y las capacidades únicas de cada participante en este esfuerzo conjunto. Un ejemplo, sería el establecer consorcios de investigación que incluyan universidades, empresas tecnológicas y agencias gubernamentales para desarrollar nuevas soluciones de detección y descontaminación de agentes químicos.

En este sentido, la creación del *ChemTEch Center* de la OPAQ supone una oportunidad para promover este objetivo[34]:

> "La misión de la OPAQ va más allá de la destrucción de todos los arsenales de armas químicas declarados. Con miles de nuevos químicos descubiertos cada día y el acelerado progreso tecnológico en áreas como la inteligencia artificial, la amenaza del resurgimiento de armas químicas se vuelve cada vez más aguda. Además, el cambiante entorno de seguridad internacional está redefiniendo el régimen global de no proliferación y desarme. El Centro *ChemTech* asegura que la Organización permanezca preparada para abordar estos problemas y garantizar que la química se use solo para avanzar en la paz, el progreso y la prosperidad en países desarrollados y en desarrollo".

Otra iniciativa podría ser la creación de plataformas de intercambio de información y mejores prácticas que promuevan la educación y la concienciación sobre la no proliferación entre los distintos sectores. Estas acciones no solo impulsan la innovación, sino que también refuerzan la cohesión social en la lucha contra la proliferación de ADM.

Objetivo 4. Mejora de análisis y gestión de riesgos NRBQ y vectores de lanzamiento

Implica establecer protocolos de seguridad avanzados y fomentar la cooperación intersectorial para detectar por anticipado (*early warning*), responder con más rapidez ante riesgos y amenazas NBQR. Un protocolo de seguridad avanzado

---

[34] https://www.opcw.org/media-centre/featured-topics/chemtech-centre

incorpora tecnologías y prácticas de vanguardia para proteger contra amenazas modernas, a diferencia de los protocolos tradicionales que pueden no abordar riesgos emergentes como los ciberataques sofisticados. Estos protocolos avanzados suelen incluir encriptación de datos más fuerte, autenticación multifactor, análisis de comportamiento para detectar actividades anómalas y la integración de inteligencia artificial para mejorar la detección de amenazas y la respuesta automática a incidentes, ofreciendo así una protección más completa y dinámica.

Un ejemplo podría ser la implementación de sistemas de vigilancia y trazabilidad mejorados para el seguimiento de materiales de doble uso, asegurando que solamente se utilicen para fines pacíficos y de investigación legítima. Otra acción, en línea también con el objetivo 3 anterior, sería promover talleres y programas de capacitación conjuntos entre agencias gubernamentales, la industria y centros de investigación para sensibilizar, desarrollar mejores protocolos de alerta, protección y reacción frente los riesgos asociados con estas tecnologías y cómo mitigarlos de forma más efectiva.

Para concluir y plantear acciones de una estrategia contra la proliferación de ADM, es necesario considerar que los objetivos propuestos, aunque algunos conocidos, merecen de una reconsideración profunda debido la situación geopolítica y tecnológica actual que dista mucho de la presente en el año 2003 cuando se aprobó la Estrategia de la UE contra la Proliferación de ADM y de las Nuevas Líneas de Acción en el año 2008[35].

El establecimiento de objetivos y la elaboración de una estrategia debe ser el resultado un proceso de análisis metodológico completo sin dogmatismos. Estos son esenciales para una estrategia nacional que busque no solo prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva sino también fortalecer la seguridad global. Áreas para desarrollo futuro incluyen la evolución de indicadores de riesgo que permitan una mejor evaluación y anticipación de amenazas, el desarrollo normativo en torno a sistemas aéreos no tripulados (RPAS), y el fortalecimiento de los esfuerzos de verificación y transparencia para combatir la impunidad. Estos elementos serán clave para adaptarse a las cambiantes dinámicas de seguridad y tecnología, asegurando que la estrategia permanezca relevante y efectiva en el futuro.

---

[35] Ver nota 32 de este capítulo.

4. CONCLUSIONES

La evolución histórica de las armas químicas y los desafíos actuales que enfrenta el régimen de no proliferación en el contexto global evidencian una complejidad creciente en el ámbito de la seguridad internacional. Este panorama refleja la urgencia de adaptar y fortalecer continuamente las estrategias y marcos normativos que rigen la no proliferación de estas armas, en un esfuerzo por mitigar los riesgos asociados a su proliferación y empleo en conflictos modernos.

El empleo de armas químicas en conflictos recientes subraya la persistente amenaza que representan para la paz y seguridad global. La utilización de estas armas, a pesar del éxito de la CAQ, pone de manifiesto las limitaciones de los mecanismos de control existentes y la necesidad de actualizar la normativa internacional para cerrar las brechas que permiten su uso. Este escenario demanda una reflexión profunda sobre las estrategias de no proliferación, enfatizando la importancia de adaptarse a las dinámicas cambiantes del entorno de seguridad global.

La cooperación multilateral emerge como un pilar fundamental en la lucha contra la proliferación de armas químicas. La necesidad de fortalecer la colaboración internacional y el compromiso con los regímenes de no proliferación es más crítica que nunca. En este sentido, la participación activa en foros internacionales y el apoyo a organizaciones como la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) son esenciales para coordinar esfuerzos y compartir mejores prácticas. Esto requeriría de la OPAQ y de los Estados Parte una constante actualización en sus métodos de detección y respuesta, así como una cooperación más estrecha en el intercambio de información e inteligencia. La satisfacción de éxitos pasados no garantiza los éxitos futuros.

Esta cooperación debe extenderse más allá de los gobiernos, incluyendo al sector privado, la academia y la sociedad civil, para abordar de manera integral los desafíos que plantea la proliferación de estas armas. La cooperación intersectorial juega un rol indispensable en este esfuerzo colectivo. La sinergia entre el sector público, privado, la academia y la sociedad civil puede catalizar el desarrollo de nuevas tecnologías y metodologías para prevenir la proliferación de armas químicas. Esta colaboración multidisciplinaria es fundamental para innovar en la detección temprana, respuesta rápida y gestión integral de riesgos, especialmente en sectores relacionados con tecnologías de doble uso y NRBQ (nuclear, radiológico, biológico y químico).

La adaptación a los desafíos tecnológicos representa otro frente crítico en la lucha contra la proliferación de armas químicas. Los avances tecnológicos y la difusión del conocimiento técnico plantean nuevos retos para los marcos regulatorios y políticas existentes. La urgencia de actualizar estos marcos para cerrar las brechas ante estos avances es palpable, subrayando la importancia de supervisar las transferencias intangibles de tecnología y fortalecer la ciberseguridad. En este contexto, es crucial fomentar la innovación en tecnologías y enfoques de no proliferación, aprovechando la propia difusión tecnológica y el conocimiento compartido para desarrollar soluciones eficaces y resilientes.

La gestión integral de riesgos emerge como un componente crítico en la estrategia de no proliferación. Implementar protocolos de seguridad avanzados y promover una gestión de riesgos efectiva son pasos esenciales para mitigar las amenazas asociadas a las armas químicas. Esto incluye el desarrollo de capacidades de detección temprana y respuesta rápida ante incidentes, así como la implementación de medidas de seguridad robustas en instalaciones relevantes, la protección y seguridad química industrial y sanitaria se revela como un nicho de trabajo con margen de desarrollo.

Mirando hacia el futuro, la comunidad internacional debe enfrentar estos desafíos con una resolución renovada. Fortalecer el régimen de la CAQ implica no solo mantener su marco normativo y los mecanismos de verificación, sino también adaptarlos a las realidades cambiantes del panorama global de seguridad. La promoción de una cultura de no proliferación, el fortalecimiento de la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades nacionales para la detección y respuesta ante el uso de armas químicas son fundamentales para prevenir su proliferación y uso.

En este sentido, se evidencia que para fortalecer los regímenes de no proliferación y poder implementar una política exterior de la EU y España eficiente en este ámbito hay que trabajar en una estrategia de no proliferación de armas químicas dinámica y adaptable a las cambiantes amenazas de seguridad y avances tecnológicos. Es imperativo identificar áreas para el desarrollo futuro, como la cooperación en seguridad química, análisis forenses, el desarrollo de nuevas sustancias químicas incluso la vigilancia de sistemas aéreos pilotados remotamente (RPAS), además de potenciar los esfuerzos de verificación y transparencia. La proyección hacia un futuro donde la no proliferación sea efectiva requiere de una visión proactiva que anticipe y se adapte a estas evoluciones, asegurando que las medidas de no proliferación sean relevantes y efectivas en el futuro.

España y Europa se posicionan como actores comprometidos con la promoción de la paz, el multilateralismo y la seguridad internacional. A través de su adhesión a tratados internacionales y su participación activa en foros multilaterales, España no solo reafirma su compromiso con el desarme y la no proliferación de armas químicas, sino que también contribuye al fortalecimiento de un régimen internacional que se enfrenta a desafíos sin precedentes. La adaptabilidad y la anticipación son claves en este esfuerzo, permitiendo al país no solo responder a las amenazas actuales sino también prepararse para los retos del futuro.

En conclusión, la historia y los desafíos actuales de la no proliferación de armas químicas ilustran la complejidad y la urgencia de fortalecer los esfuerzos globales en este ámbito. La cooperación multilateral, la adaptación a los desafíos tecnológicos, la cooperación intersectorial y una gestión integral de riesgos son fundamentales para avanzar hacia un mundo más seguro. Para ello es imprescindible contar con una estrategia europea y española de no proliferación actual, dinámica y adaptable, anticipándose a las amenazas emergentes y evolucionando constantemente para enfrentar los desafíos de un entorno de seguridad global en constante cambio.

Capítulo 8
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL REINO UNIDO TRAS EL BREXIT: DE SU RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA A LA GRAN BRETAÑA GLOBAL

Cristina Ruenes Mariñas
Diplomática
Consejera encargada de la política interior en la Embajada de España en Londres

En su discurso de año nuevo en 2021, el entonces primer ministro Boris Johnson señaló que tras el fin del período transitorio para la aplicación del Brexit los británicos "podrán por fin ser libres para hacer las cosas de modo diferente y, si es necesario, incluso mejor que nuestros amigos de la Unión Europea".

El ánimo rupturista y la desconfianza hacia Europa que rezuman esas palabras del ex Primer Ministro fueron una constante desde que se consumó el Brexit y durante el resto del mandato de Boris Johnson, alcanzando su punto álgido en lo que se conoció como la "guerra de las salchichas" en Irlanda del Norte. No será hasta el inicio de la invasión rusa de Ucrania que comenzará un cierto deshielo en la relación, y mayor cooperación entre los antiguos aliados.

Como es bien sabido, el Brexit se basó en una cuestión de soberanía. En recuperar el control –*take back control*–. El control del RU en una pluralidad de ámbitos: económico, comercial, defensivo, de investigación y desarrollo y por supuesto de política exterior. Por ello, una de sus primeras concreciones fue la construcción del concepto de una Gran Bretaña Global (Global Britain) en el escenario internacional. Dicha Gran Bretaña Global fue descrita en la Revisión Integral de Seguridad, Defensa y política exterior de 2021 titulada "*Global Britain en una época competitiva, la Revisión Integrada de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior*", que recoge la visión del gobierno sobre el papel del Reino Unido en el mundo durante la próxima década y las medidas a tomar hasta 2025.

A lo largo de este artículo nos proponemos analizar someramente la nueva política exterior del Reino Unido post Brexit, deteniéndonos en la relación con la UE y el cambio de tono, si bien no exento de dificultades, en la relación bilateral tras la llegada de Rishi Sunak.

Comenzaremos este trabajo refiriéndonos brevemente a los principales hitos de la política exterior británica post Brexit bajo Boris Johnson, y continuaremos analizando más en detalle algunos de los aspectos que nos parecen más interesantes de la relación con la UE y de la política exterior en general bajo Rishi Sunak. No aludiremos, sin embargo, al mandato de Liz Truss ya que la brevedad del mismo no incluye decisiones de política exterior de envergadura.

Para comenzar, conviene mencionar las novedades de la política exterior británica defendidas por Boris Jonhson en el documento de Revisión integrada al que acabamos de hacer alusión: el giro al Indo Pacífico que se justifica principalmente por razones de seguridad, económico-comerciales y de inversión, así como por la necesidad de hacer frente a China; la importancia de la seguridad transatlántica, la OTAN y el G7. **China** es descrita como la mayor amenaza estatal que representa un "desafío sistémico" al Reino Unido, mientras que **Rusia** se define como la "amenaza más aguda".

La relación con **EE. UU.** prevalece sobre todas las demás, "the most important strategic ally and partner". A las razones históricas, culturales, de seguridad y defensa, económicas etc., se une el deseo imperioso de contar con un Tratado de Libre Comercio entre ambos. La **Commonwealth** también forma parte del círculo natural del Reino Unido, destacando las iniciativas con Canadá y con Australia. Aunque se cita expresamente a Francia, Alemania o Irlanda, la cooperación con la Unión Europea es casi invisible, reflejo de las horas bajas que vivía entonces la relación bilateral.

Asimismo, destaca la **defensa del libre comercio**, que fomenta sociedades y economías abiertas, por lo que la conclusión del mayor número posible de acuerdos de libre comercio es prioritaria (la mayoría de los cuales no son sino un copia y pega de los que tiene la Unión Europea con los respectivos países). Hacer del Reino Unido un hub digital y de datos. El Singapur en el Támesis. Se defiende también una mayor diversificación de las cadenas de suministros para poder ser más resilientes desde el punto de vista económico. Ser un campeón del conocimiento y de la investigación y desarrollo, de la defensa de los derechos humanos y del multilateralismo frente a los que ponen en riesgo el orden internacional basado en normas.

La llegada de **Richi Sunak** a Downing Street, en octubre de 2022, representó la vuelta del pragmatismo y del sentido común a la política británica, pese a ser el suyo un ejercicio del poder bastante en precario, con un partido muy dividido e ideologizado y unas encuestas muy en contra (los laboristas lideran por más de veinte puntos de diferencia) ante la inminencia de unas elecciones generales.

En lo que respecta a la **relación con la Unión Europea**, Sunak, que es un euroescéptico, ha permitido el regreso de la confianza y el compromiso a la relación bilateral. Podría hablarse incluso de un cierto clima de normalidad. De este modo, en febrero de 2023, consiguió lo que parecía más difícil: la adopción de un acuerdo político sobre la aplicación del Protocolo de Irlanda/Irlanda del Norte –cuestión complicada por cuanto podría amenazar la paz en Irlanda del Norte– conocido como el "Acuerdo de Windsor". Dicho Acuerdo incluye una serie de medidas dirigidas a resolver muchas de las dificultades de la aplicación del Protocolo en Irlanda del Norte al tiempo que salvaguarda la integridad del mercado único. Así, se incluyen nuevos acuerdos en cuestiones como la libre circulación de mercancías entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte, productos agroalimentarios, medicinas, IVA y accisas, condiciones que garantizan que las ayudas de estado británicas no afectan al comercio entre Irlanda del Norte y la Unión Europea, entre otras.

El Acuerdo de Windsor representó un punto de inflexión en la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea, rebajó la desconfianza y permitió avanzar en muchos otros campos que hasta entonces estaban suspendidos. Hasta la fecha, la aplicación del Acuerdo de Windsor se está produciendo sin incidentes destacables, y de forma bastante satisfactoria para todas las partes.

La decisión a principios de 2024 de Jeffrey Donaldson, líder del principal partido unionista de Irlanda del Norte (DUP), de aceptar las condiciones del gobierno británico y regresar a las instituciones de Stormont surgidas de los Acuerdos de Viernes Santo, tras casi dos años sin gobierno en Irlanda del Norte a cambio de un importante paquete financiero (3.300 millones de libras) y reformas en la *UK Internal Market Act* para reforzar la integración de Irlanda del Norte en el Reino Unido pondrá a prueba el Acuerdo de Windsor. Se suavizarán los controles aduaneros de las mercancías que entren en Irlanda del Norte procedentes del resto del Reino Unido que no vayan a pasar a la UE, y se establecerán garantías para que la región no asuma automáticamente las normas dictadas por Bruselas para el mercado común, de ahí que la Comisión europea esté vigilante

para que este acuerdo cumpla lo establecido en el Marco de Windsor. El DUP abandonó el gobierno compartido con los nacionalistas norirlandeses en febrero de 2022, en protesta por el establecimiento de controles fronterizos a los bienes procedentes de Gran Bretaña tras el Brexit. Durante este tiempo, la provincia ha estado administrada por funcionarios.

Otra cuestión que ha contribuido al ambiente positivo fue la eliminación, en mayo de 2023, por parte del Gobierno de la llamada "cláusula de extinción" (*sunset clause*) del **proyecto de ley de reforma y revocación de la legislación de la Unión Europea retenida** en el *statute book*, que presentó al Parlamento en septiembre de 2022 el Gobierno de Liz Truss. Dicha cláusula de extinción tenía como función garantizar que el Derecho retenido de la UE (REUL) que no se conservara o sustituyera de otro modo en el Derecho británico antes de finales de 2023 quedara, al llegar esa fecha, automáticamente derogado.

En la segunda mitad de 2023, el Gobierno de Sunak alcanzó una serie de acuerdos con la UE entre los que se encuentran los siguientes:

1) **El Memorandum de Entendimiento (MoU) sobre cooperación en materia de servicios financieros**, que supone cumplir el mandato establecido en el Acuerdo de Comercio y Cooperación de establecer una cooperación estructurada en materia regulatoria entre ambas jurisdicciones.

2) **El regreso del Reino Unido a los programas Horizon y Copérnico en materia de investigación**: a partir del 1 de enero de 2024, el Reino Unido se convierte en país asociado a *Horizonte Europa*. Sus investigadores podrán participar en este programa de investigación e innovación de la UE en las mismas condiciones que los investigadores de otros países asociados, y tendrán acceso a la financiación de Horizonte Europa.

   Horizonte Europa es el mayor programa internacional de investigación e innovación del mundo, con más de 95,5 mil millones de dólares de financiación disponible durante siete años (2021 a 2027) del presupuesto de la UE, al que todos los países asociados están añadiendo nuevas contribuciones. Está abierto al mundo, lo que significa que los participantes pueden optar a la mayoría de las convocatorias, independientemente de dónde se encuentren. Los investigadores de los países asociados tienen un acceso aún mayor, pueden liderar proyectos y recibir financiación directa del programa.

El Reino Unido aportará alrededor de 2.430 millones de euros al año de media al presupuesto de la UE por su participación en Horizonte Europa, y aproximadamente 154 millones de euros por su participación en Copérnico.

3) **Frontex**: el Reino Unido ha alcanzado un acuerdo con la agencia europea de fronteras FRONTEX. El acuerdo, finalmente firmado en febrero de 2024 tras algún retraso, establece un marco de cooperación operativa para combatir la migración ilegal y el crimen transfronterizo. De este modo, los agentes fronterizos británicos tendrán acceso en tiempo real a datos de inteligencia e información sobre movimientos en las fronteras de toda Europa, aunque se excluyen de este acuerdo territorios como Gibraltar.

4) **Acuerdo sobre baterías eléctricas y reglas de origen**: el Consejo de Asociación entre la Unión Europea y el Reino Unido ha acordado ampliar tres años, hasta el 31 de diciembre de 2026, las normas de origen actuales para los vehículos eléctricos y las baterías, por lo que se retrasa hasta 2027 la introducción de aranceles del 10% a las exportaciones de vehículos eléctricos (BEV) fabricados en la UE al Reino Unido.

   Esta prórroga responde a la petición de las autoridades británicas y fabricantes de automóviles eléctricos ante los problemas que han tenido en la fabricación de las baterías, que representan una buena parte del valor de los vehículos.

   Con el Brexit, se estableció un impuesto del 10% en la compraventa de vehículos eléctricos que no tuvieran al menos el 45% de su valor 'Made in Europe' (o en Reino Unido). La fecha prevista para la entrada en vigor de este impuesto era el 1 de enero de 2024, pero Bruselas finalmente ha aceptado posponerla hasta el 31 de diciembre de 2026 ante la imposibilidad de la industria, que ha pedido una prórroga, de desarrollar las baterías.

   La ampliación de las normas actuales fue propuesta por la Comisión el 6 de diciembre de 2023. Se entendió que la industria de las baterías no podía despegar tan rápido como se esperaba en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el impacto del Covid-19 en las cadenas de suministro y la competencia de nuevos esquemas internacionales de apoyo a subsidios, que hicieron más difícil para los fabricantes de vehículos eléctricos cumplir con las reglas de origen bajo el Acuerdo de Comercio y Cooperación.

Se espera que la industria pueda adaptarse a los mayores requisitos de contenido local para 2027 ampliando la producción de baterías para vehículos eléctricos en este período. Para ello se proporcionará una ayuda del orden de 3.000 millones de euros en el marco del Fondo de Innovación.

Todos estos logros son pasos en la buena dirección para hacer que el Reino Unido y la Unión Europea tengan la mejor relación posible. Sin embargo, y pese al acierto de Sunak a cuyo impulso político se deben muchos de estos avances, es todavía posible señalar una serie de ámbitos en los que sería deseable mejorar la relación bilateral:

1) **Movilidad**: en la actualidad es la gran cuestión pendiente. Más de 3 millones de europeos han recibido el pre-settled status (alrededor de 600.000 solicitudes han sido denegadas lo que podría llegar a plantear un problema grave para aquellos ciudadanos que continúen en el Reino Unido). Sin embargo, esto no es suficiente y es necesario contar con algún tipo de acuerdo en el ámbito de la movilidad si queremos mantener unas relaciones fluidas. En estos momentos se está priorizando la movilidad de los jóvenes, estudiantes y los intercambios culturales. Es importante situar la movilidad al margen de las cuestiones migratorias ya que, cuando se habla de movilidad, no se está hablando de inmigración. La movilidad afecta a los viajes de estudio de los escolares franceses que viajan unos días a Londres; los programas de becarios; los trabajadores en España de empresas multinacionales españolas con sede en Reino Unido que se trasladan por un reducido período de tiempo para prestar un servicio a su empresa en Reino Unido; los británicos propietarios en Francia, etc.

2) **Reconocimiento de títulos y cualificaciones**: destaca el Acuerdo firmado entre España y Reino Unido en materia educativa y acceso a la universidad que facilita que los estudiantes británicos puedan acceder a la universidad española en igualdad de condiciones que otros alumnos de la UE.

3) **Política exterior, seguridad y defensa**: el Acuerdo de Cooperación y Comercio (TCA) no incluyó ningún capítulo sobre política exterior, de seguridad y defensa.

   A pesar de que la Declaración Política de 2019 sobre el futuro de la relación entre la UE y el Reino Unido preveía "un partenariado amplio, comprensivo y equilibrado en materia de seguridad", la idea de contar con una relación formal en este ámbito fue rechazada por Boris Johnson

a principios de 2020. El TCA sí prevé diálogos frecuentes en cuestiones como la ciberseguridad o el terrorismo.

Sin embargo, la guerra de Ucrania ha cambiado la situación de seguridad en Europa y ha acercado en este ámbito al Reino Unido y la Unión Europea no sólo como miembros de la OTAN sino mediante la coordinación en materia de sanciones o de entrenamiento de tropas.

El rechazo del partido conservador a contar con una estructura formal de cooperación con la UE en materia de política exterior y de seguridad y defensa podría verse superado en caso de victoria laborista en las próximas elecciones generales. Sí Keir Starmer ha propuesto ya un "**nuevo pacto de seguridad**" que incluye un diálogo estructurado bianual o trimestralmente.

En cuanto a la cooperación en materia de defensa, el Reino Unido busca participar en la misión PESCO de movilidad transfronteriza de tropas y equipamiento, dirigida por Países Bajos a la cual fue invitada en noviembre de 2022 cuyos detalles todavía no se han terminado.

La ausencia de cooperación formal con la UE en muchas de las materias no cubiertas por el TCA ha llevado al RU a buscar la cooperación bilateral con cada Estado miembro individualmente. Además de la política exterior, el RU ha buscado incrementar la cooperación en materia energética o de defensa. Ya sea bajo la forma de MoUs o de Declaraciones conjuntas, el RU ha firmado acuerdos en este ámbito con Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Portugal, Chipre, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca o importantes acuerdos defensivos con Polonia, Suecia y Finlandia etc.

En 2025 está prevista una revisión del TCA. Sir Keir Starmer ya ha comunicado que de ser entonces Primer Ministro buscará mejorar dicho tratado, cuestión en la que no cuenta con el apoyo de la UE que rechaza reabrirlo. Como ha reiterado la Presidenta de la Comisión, "aunque queremos tener con el RU la mejor relación posible, debemos ser honestos, no hay margen de mejora porque el RU ya no es miembro de la UE".

Quizás como consecuencia de todo ello, pese a alguna reticencia inicial, el RU ha aprovechado la oportunidad que le brinda la recién nacida **Comunidad Política Europea (CPE)** para afianzar su presencia en Europa y coordinarse con sus vecinos frente a muchos de los grandes retos comunes. La CPE, integrada

por 47 estados europeos, es un foro informal que surge a iniciativa francesa tras la invasión rusa de Ucrania como un intento de acercar a los Estados miembros de la UE con aquellos estados europeos no miembros de la UE, y así evitar que algunos de estos últimos se pudieran ver atraídos por Moscú.

La última Cumbre de la CPE se celebró en Granada el pasado mes de octubre de 2023. La cuarta cumbre de la CPE se celebrará en el palacio de Blenheim, lugar de nacimiento de Winston Churchill, a mediados de julio de 2024, apenas una semana después de la celebración de las elecciones generales, y será la presentación oficial en la escena internacional del nuevo Primer Ministro. Será una buena ocasión para que el Reino Unido muestre su vocación europea ante los retos actuales.

Al margen de las relaciones con la UE, el Gobierno de Sunak ha estado muy atento a lo que pasa en el resto del mundo. La pieza central en su política exterior ha sido la **actualización "refresh" de la *Revisión estratégica de 2021 de Boris Johnson***[1] como consecuencia de los cambios tan profundos que se ha producido en el mundo desde que se aprobara este documento.

El aumento de la **competición sistémica** entre los estados ha resultado en mayor inestabilidad. Las amenazas que proceden de Rusia, China, Irán y Corea del Norte ha llevado al RU a priorizar la seguridad euroatlántica y a contar con unos lazos más estrechos con el Indopacífico, el Golfo y África.

Para el gobierno británico, a menos que las democracias hagan más para ser más resilientes y superar la competición y la falta de cooperación de aquellos que generan inestabilidad, la situación de seguridad internacional se va a deteriorar todavía más. Para ello, el Reino Unido se propone:

a) **Influir en el ámbito estratégico internacional, fomentando la cooperación** con países "like-minded" pero también con países que no sean "like-minded". Para ello es fundamental impulsar la seguridad y la prosperidad en el espacio euroatlántico, revigorizar la relación con Europa y fomentar un Indo-Pacífico abierto y libre.

---

[1] https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf

Para Sunak, **China** representa un reto que define una época –"*epoch-defining challenge*"–, pero con el que se debe seguir un "pragmatismo robusto", buscando ámbitos de interés común en los que se pueda cooperar como por ejemplo el cambio climático. Se trata, sin embargo, de una relación compleja, alejada de la política hacia China de la época de Cameron y Osborne. El Cameron hoy Secretario de Exteriores debe adaptarse a la nueva política. De hecho, en la actualidad hay una facción importante del partido conservador denominada "China Research Group", muchos de cuyos miembros han sido sancionados por China, que defiende mayor asertividad en la relación con ese país. No podemos olvidar que hace unos meses se descubrió un posible caso de espionaje chino en Westminster[2]. Tampoco facilita dicha relación la política del gobierno británico hacia los ciudadanos de Hong Kong afectados por la Ley de seguridad nacional, a los que se les ofrece una vía privilegiada de residencia y acceso a la nacionalidad británica.

En cuanto a **Rusia**, es descrita como "la amenaza más precisa contra la seguridad del Reino Unido". Además de un sofisticado régimen de sanciones, en coordinación con la UE y EE. UU., y la aprobación de una Ley sobre Delitos Económicos, el Reino Unido ha puesto fin a los golden visa, visados que favorecían a grandes inversores rusos otorgándoles la residencia en RU y, eventualmente, abriéndoles una ruta acelerada para la adquisición de la nacionalidad. Sin embargo, persiste el problema de las inversiones de ciudadanos rusos en Reino Unido del que ya alertó la Comisión de Exteriores de la Cámara de los Comunes en 2018 en su Informe "*Moscow´s Gold: Russian Corruption in the UK*"[3].

EE. UU. es descrito como el aliado y socio más importante del Reino Unido. La **Declaración del Atlántico**[4] recoge la amplitud y profundidad de la relación bilateral. Tan profunda es la relación que el presidente Biden ha sido uno de los grandes defensores de la paz en Irlanda del Norte,

---

[2] https://www.theguardian.com/uk-news/2023/sep/11/chinas-alleged-spy-researcher-in-uk-parliament-what-we-know-so-far

[3] https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff/932/932.pdf

[4] https://www.gov.uk/government/publications/the-atlantic-declaration/the-atlantic-declaration

influyendo en la decisión de Sunak de ponerse de acuerdo con la UE en el delicado asunto del Protocolo de Irlanda del Norte.

En el **ámbito multilateral** el RU aboga por la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que abra la puerta a Brasil, Japón, India y Alemania como miembros permanentes.

b) **Disuasión y defensa**: esto se pone en práctica en **Ucrania** a donde se ha destinado más de 2.300 millones de libras en el período 2022-2023. Sunak ha continuado el extraordinario compromiso iniciado por Boris Johnson. El gasto en defensa del RU por primera vez será del 2,2% del PIB y con el objetivo de alcanzar el 2,5%. Se han comprometido 5.000 millones de libras adicionales para los años 2023-2024 y 2024-2025 que se suman a los 560 millones de libras en efectivos materiales llevado a cabo en otoño de 2022.

   Además de la **OTAN**, las alianzas en materia de defensa ocupan un lugar prioritario. El **AUKUS** (alianza estratégica militar entre Reino Unido, Estados Unidos y Australia) se ve reforzado con la construcción por parte de empresas británicas de una nueva clase de submarinos nucleares por valor de 4.000 millones de libras[5]. A ello se suma la más reciente alianza, **Global Combat Air Programme**, por el que el Reino Unido, Japón e Italia acuerdan desarrollar un programa aéreo de combate que resultará en la producción de un caza furtivo innovador con capacidad supersónica y equipado con tecnología de vanguardia [6].

c) **Estabilidad y resiliencia económica**: la estabilidad es un requisito previo a la seguridad. Esto incluye la seguridad energética defendida a través de una nueva "**Energy Security Plan and Net Zero Growth Plan**", o las sanciones contra agentes malignos como Rusia. Aquí también se engloba la recientemente aprobada "Ley de seguridad nacional e inversión" (National Security and Investment Act) que se dirige a impedir inversiones de alto riesgo en infraestructuras fundamentales y en tecnología. Igualmente se acaba de

---

[5] https://www.gov.uk/government/news/4-billion-uk-contracts-progresses-aukus-submarine-design

[6] https://www.gov.uk/government/news/uk-japan-and-italy-sign-international-stealth-fighter-jet-programme-treaty

aprobar una nueva estrategia sobre las cadenas de suministros[7] y dos estrategias, una sobre minerales críticos[8] y la otra sobre semiconductores[9] dotada de un presupuesto de 1.000 millones de libras en la próxima década.

Asimismo, esta resiliencia económica se asegura abriendo las puertas al comercio con algunas de las áreas más dinámicas del mundo. Desde el Brexit, el Reino Unido ha firmado **71 acuerdos de libre comercio** de los cuáles sólo los acuerdos con Japón, Australia y Nueva Zelanda pueden considerarse nuevos ya que los restantes son un copia y pega de los que tiene la UE. Además, ha alcanzado el estatus de socio de diálogo con **ASEAN** y se encuentra en la fase final de negociación del **Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)**. En la actualidad continúa la negociación del ALC con India, de gran significado para el Reino Unido. El deseado ALC con EE. UU. ha caído en el olvido, al menos provisionalmente, puesto que el gobierno americano no parece tener mucho interés.

Según el Office for Budget Responsibility (OBR), el CPTPP añadirá un 0,04% al PIB a "largo plazo". Los acuerdos concluidos con Australia y Nueva Zelanda sumarán conjuntamente un 0,1% en 2035. El estudio recuerda que la salida de la UE costará al Reino Unido un 4% de su PIB.

d) **Inversión en las fortalezas del RU**: el Reino Unido quiere generar una ventaja estratégica a través de la ciencia y la tecnología. Para ello, su acción descansa en las siguientes cinco tecnologías prioritarias: Inteligencia Artificial, semiconductores, tecnologías cuánticas, telecomunicaciones futuras e ingeniería biológica. El Reino Unido se encuentra entre los cinco primeros países en inversión en ciencia y tecnología. En el período 2024-2025 la inversión en investigación y desarrollo alcanzará la cifra de 20.000 millones de libras al año. La **Cumbre de Inteligencia Artificial** que acogió el Reino Unido en noviembre de 2023 contó con la presencia de los principales líderes del mundo y representantes de las empresas más

---

[7] https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c636040f0b626628abb61/bis-14-515-strengthening-uk-supply-chains-good-practice-from-industry-and-government.pdf

[8] https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62f36bafe90e07714288b188/resilience_for_the_future_the_uks_critical_minerals_strategy.pdf

[9] https://www.gov.uk/government/news/new-1-billion-strategy-for-uks-semiconductor-sector#:~:text=The%20National%20Semiconductor%20Strategy%20sets,chip%20firms%20across%20the%20UK.

importantes en el campo de la IA lo que permitió que el Reino Unido ejerciera su liderazgo en este campo.

Este esfuerzo viene acompañado con una importante labor legislativa que trata de mantener el equilibrio entre la protección a los ciudadanos y los derechos de privacidad con el progreso empresarial. En la actualidad se están tramitando los proyectos de ley de mercados digitales, competencia y consumidores y la de protección de datos e información digital, así como la ley de seguridad online.

Por último, cabe mencionar que el Reino Unido mantiene importantes alianzas en materia de ciencia y tecnología con EE. UU., con el AUKUS y el Indo-Pacifico además de dentro del G7, G20, OTAN y la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Finalmente, el Reino Unido presta una gran atención a su **diplomacia pública y poder blando**, fundamentalmente apoyando la labor del British Council y de la BBC World Service. Así, se ha creado dentro del Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) una dirección general encargada de analizar y responder a la desinformación por parte de actores hostiles. De hecho, se cuenta con un presupuesto de 20 millones de libras adicionales en los próximos dos años para la BBC World Service dirigidos a proteger los 42 servicios en distintos idiomas que ofrece por todo el mundo, apoyar le emisión en inglés y contrarrestar la desinformación.

Es interesante cómo, para llevar a cabo las actuaciones descritas, el RU se propone dotar a sus diplomáticos y a su servicio exterior de las herramientas necesarias para actuar y defender sus intereses en este contexto de competencia sistémica. El mundo ha cambiado y a él deben actualizarse y adaptarse las habilidades de los diplomáticos británicos. Entre estas "nuevas habilidades" se fomenta la especialización frente al generalismo; el conocimiento de asuntos estratégicos, mayor especialidad geográfica, mayor atención a la disuasión nuclear y no nuclear; a las tecnologías emergentes y disruptivas, a la resiliencia y la seguridad. Se van a doblar los esfuerzos para contar con expertos sobre China en toda la administración. Y se ha enviado un diplomático a Silicon Valley para que sea el representante del gobierno antes las empresas tecnológicas, nuevos centros de poder global (medida ya llevada a cabo por otros países como Dinamarca, Suiza, Austria, Países Bajos e incluso una oficina de la Unión Europea).

Una vez descritas las principales novedades de la política exterior británica, es preciso detenerse en una cuestión que, sin ser propiamente parte de la política

exterior, por sus implicaciones, protagonismo y vinculación con el Brexit, merece ser mencionada. Nos referimos a la **cuestión migratoria**:

Al igual que en muchos países de su entorno, la cuestión migratoria se encuentra en el centro del debate político en Reino Unido. Es más, podría decirse que una de las principales causas de la salida del Reino Unido de la UE fue la inmigración. Así, los conservadores prometieron limitar la llegada de inmigrantes tras el Brexit. Por paradójico que parezca, antes del Brexit, las cifras de inmigración legal neta en Reino Unido eran de aproximadamente 180.000 personas. En 2022, dicha cifra se triplicó ascendiendo a 7**45.000 personas**, nuevo récord que supone que la población británica crece a un ritmo parecido al del boom demográfico de los 60: 1,2% de habitantes más en los dos últimos años. En 2023 la inmigración podría caer algo: 672.000 de junio 2022 a 2023. Aunque los *Brexiteers* pedían abandonar la Unión Europea para controlar las fronteras, la inmigración es tres veces más alta que antes del Brexit.

En 2022, casi dos tercios de los inmigrantes provinieron de India, Nigeria y Zimbabue. La mayoría entran legalmente con sus familias para estudiar y trabajar en sanidad y cuidados sociales, en un mercado que necesita suplir a los **europeos** que, en 2022, fueron **87.000 menos**.

Estas cifras incluyen los aproximadamente 200.000 visados a estudiantes de China e India, así como sus dependientes, lo que explica hasta qué punto las universidades británicas dependen financieramente de dichos estudiantes. Frente a estos datos, el número de estudiantes europeos no deja de descender, lo que podría generar un progresivo alejamiento del Reino Unido de Europa en favor de la Commonwealth.

En un intento por subrayar su compromiso para reducir la inmigración, el Gobierno británico ha introducido cinco medidas encaminadas a limitar la inmigración legal. Aquellos que consigan un visado para trabajar en salud o servicios sociales no podrán traer a sus dependientes. Tampoco los universitarios. Además, se sube casi un 50% el salario mínimo para obtener visado (de 30.000 a 45.000 euros), excepto para los trabajadores sociales y sanitarios. El gobierno pretende, así, reducir en 300.000 la cifra de nuevos inmigrantes.

En cuanto a la **inmigración ilegal**, esta apenas supone un 3% (las cifras se sitúan en alrededor de 30.000 inmigrantes ilegales en 2023, un descenso frente a los 46.000 de 2022). Pero la cuestión de los "small boats" o pateras del Canal de la Mancha, que refleja la incapacidad del gobierno de controlar sus fronteras, se ha convertido en

la bandera política de los conservadores que finalmente han conseguido que salga adelante, tras su aprobación en el Parlamento, el llamado Proyecto de Ley sobre la Seguridad de Ruanda (Asilo e Inmigración) o ***plan Ruanda*** (el gobierno británico acordó un plan con Ruanda, a cambio de un precio, para que acojan a los solicitantes de asilo que entren ilegalmente y sean expulsados por el Reino Unido). El envío a Ruanda de los solicitantes de asilo que entren ilegalmente en Reino Unido ha sido hasta la fecha impedido por los Tribunales (aplicando tanto legislación británica como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las Convenciones de Naciones Unidas sobre asilo y refugio) que consideran que Ruanda no es un estado seguro, de ahí que muchos en el ala dura del partido conservador reclamen la salida del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuestión que tendría repercusiones en los Acuerdos de Viernes Santo además de en el TCA.

En conclusión, como se ha puesto de manifiesto la salida del Reino Unido de la Unión Europea ha tenido un doble impacto. Por un lado, en su relación con la UE y sus estados miembros, vecinos geográficos y aliados naturales con los que el Reino Unido comparte principios y valores además de un gran mercado a apenas 14 millas. Pero por otro, ha obligado a replantearse el lugar del Reino Unido en el mundo en un entorno más inseguro, con una competencia política, económica y de defensa en aumento por parte de otros estados, la lucha por los recursos naturales y la gestión del medio ambiente, la nueva carrera por el desarrollo de las nuevas tecnologías e inteligencia artificial, etc. A estos intereses responde la idea de la Gran Bretaña Global.

Cuando se cumplen cuatro años de la salida del Reino Unido de la UE, una encuesta volvió a poner de manifiesto el rechazo de los británicos al Brexit: para un 57% ha sido un fracaso, y para un 13% un éxito. Ese rechazo aumenta entre londinenses, jóvenes y graduados. A pesar de ello, la vuelta a la UE ha desaparecido de los programas electorales de los partidos, y la "desconexión" no aparece entre las diez primeras preocupaciones de los ciudadanos.

Tras unos años post Brexit duros, parece que la herida empieza a suturar y el pragmatismo y el sentido común se imponen. La Unión Europea y el Reino Unido no se pueden permitir el lujo de no tener una buena relación. Ya no será una relación de socios, pero sí ha de ser una relación de aliados con muchos intereses en común que se necesitan para enfrentarse a los retos del mundo actual. Como dijo algún político británico "el Reino Unido ha dejado la Unión Europea pero no ha dejado Europa".

Tercera Parte
ÁREAS GEOGRÁFICAS

Capítulo 9
ESPAÑA Y CHINA EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL

Cristina Serrano Leal
Doctora en Ciencias Económicas
Técnico Comercial y Economista del Estado

El año 2023 ha sido doblemente relevante por coincidir la Presidencia española de la UE y el 50 aniversario de relaciones diplomáticas de España con China. El nuevo contexto geoestratégico mundial, más complicado e incierto, plantea nuevos retos tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el bilateral como son: la nueva política de "autonomía estratégica abierta" comunitaria, la existencia de conflictos comerciales y la necesidad de lograr un "level playing field" internacional. Todos estos aspectos determinarán esta nueva etapa de redefinición en la relación económica de China con la UE y con España.

1. CHINA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Tres años después del inicio de la pandemia del Covid-19 la economía y el comercio mundial no acaban de consolidar un crecimiento sostenido y China, la segunda mayor economía del mundo no es una excepción. En 2022, mientras numerosos países de la OCDE eliminaban las restricciones derivadas de la pandemia y recuperaban con vigor sus intercambios comerciales, China continuaba con una política de "tolerancia cero", cerrada al turismo, y una crisis del sector inmobiliario, de la que aún no se ha recuperado. La segunda economía del mundo, primera en términos de poder adquisitivo, no consigue actuar como "locomotora" mundial, si bien su influencia geoeconómica sigue siendo muy destacada.

A pesar de la rápida recuperación tras la pandemia, China, la segunda economía del mundo, se encuentra en desaceleración: después de un crecimiento del PIB real de un 8,1% en el año 2021, en 2022 el PIB creció un 3%, a una tasa por debajo de la media mundial y en el año 2023 se espera cerrar con un crecimiento del 5% según el FMI. Se trata de un dato superior a la de la media mundial del 3% y al crecimiento de Estados Unidos (EE. UU.) –2,1%– y de la zona Euro

–0,7%–, pero no permite que China actúe como principal dinamizador de la economía mundial, a diferencia del papel que venía teniendo en los últimos años previos a la pandemia.

La desaceleración de China tiene lugar en un contexto global de incertidumbre económica, espoleada por la guerra entre Rusia y Ucrania, aumentada por la crisis en Oriente Medio –iniciada el 7 de octubre de 2023– y caracterizado por el aumento de la inflación y de los precios del crudo y el estancamiento del comercio mundial. El crecimiento del PIB mundial para 2024 será inferior al del año pasado, con un 2,9% de previsión, y el FMI apunta a la crisis inmobiliaria china como gran riesgo, lo que, previsiblemente limitará el crecimiento de China, en este año, al 4,2%, inferior también al de 2023. Por otro lado, el comercio mundial está prácticamente estancado –la OMC prevé que aumente solo un 0,8% en 2023–, el contexto inflacionario, si bien se ha moderado, puede complicarse con la evolución al alza de los precios del crudo, derivada de la inestabilidad en la zona del Mar Rojo.

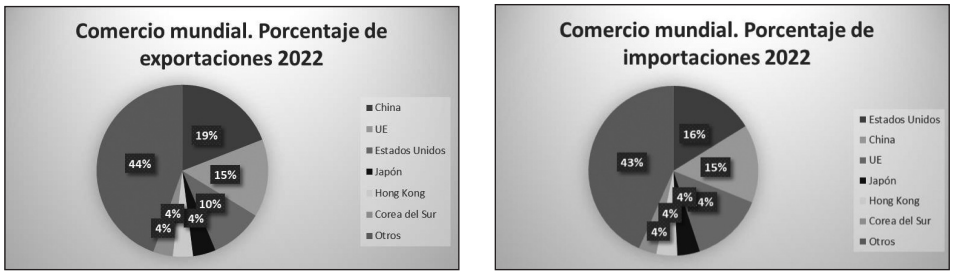
En este contexto geoeconómico poco favorable, China siendo una importante potencia comercial, junto con Estados Unidos y la Unión Europea, y su interacción con estas dos economías tiene también una influencia importante sobre un país muy abierto al exterior, como es el caso de España. A pesar de las menores perspectivas de crecimiento antes comentadas, su peso relativo en el comercio y en la economía mundial sigue aumentando, como reflejan algunos datos.

1.1. Importancia económica y comercial de China

China es el principal suministrador de la Unión Europea y de los EE. UU. y el mayor mercado del mundo en número de consumidores con una capacidad adquisitiva creciente. Es también el mayor exportador global de mercancías, el segundo mayor importador tras EE. UU. y el tercer inversor mundial, por detrás de EE. UU. y la UE. Siendo la segunda economía del mundo, se sitúa en primer lugar con el cálculo del PIB en paridades del poder adquisitivo.

Su influencia global no se limita sólo a su capacidad de arrastre a nivel comercial, sino cada vez más a nivel financiero, con un papel destacado en la tenencia de la deuda pública internacional y en los mercados financieros. Recientemente, está aumentando su presencia en los mercados energéticos, como consecuencia del aumento en la compra de petróleo y gas a Rusia tras la guerra de Ucrania y la imposición de sanciones por parte de la UE y del G7 a las ventas de crudo ruso.

Figura 1. Peso relativo de China en el comercio mundial.



Fuente: Eurostat (2023) y elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 1, por primera vez, en el año 2022 China superó a la UE en comercio total de bienes cifrado en 5.112 miles de millones de euros y se alzó con el primer puesto en el ranking de exportaciones mundiales, con una cuota del 19,1% en el total de exportaciones mundiales –frente al 14,6% de la UE y el 10% de EE. UU.–.

Por el lado de las importaciones, EEUU, también un importante socio comercial para la UE, sigue liderando el ranking que lo sitúa como el principal país importador del mundo, con una participación del 16,2% de las importaciones mundiales, frente al 13,3% de la UE y, sólo el 4,3% de China –centrado en la autosuficiencia–.

La evolución económica del "gigante chino" incide directamente sobre Estados Unidos y la Unión Europea, por su elevada dependencia comercial, puesto que China es el principal suministrador en ambos casos. A su vez, España se ve también afectada, por la doble vía de su pertenencia a la Unión Europea y de la relación comercial directa: China se ha convertido también en el primer suministrador de mercancías, por delante de Alemania, y gana posiciones como inversor extranjero número doce.

Desde el punto de vista institucional, además, el año 2023 ha sido un año doblemente significativo puesto que marca el 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y China y porque España ha ocupado en este segundo semestre la Presidencia de turno del Consejo de la UE, durante la cual se ha celebrado una Cumbre bilateral con China. Ha sido un año que abre la puerta a plantear, por una parte, cuál debe ser el futuro de las relaciones a nivel de la UE y, por otra, a reflexionar sobre la situación y perspectivas de la relación económica bilateral.

En este contexto se desenvuelve la relación UE-China, y dentro de ella la relación bilateral España-China. Hablar de China es hablar también de su relación con EE. UU., con la Unión Europea y con España, como vamos a analizar a continuación.

2. CHINA Y EE. UU. : RIVALIDAD GEOESTRATÉGICA Y ECONÓMICA

La relación económica entre EE. UU. y China está caracterizada por el concepto de "rivalidad". Esta rivalidad entre EE. UU. y China en el ámbito geoeconómico, implica una doble competencia en el ámbito comercial e industrial que, debido a la integración de las cadenas globales de valor y a la globalización, se extiende también de forma cada vez más visible, a la UE.

La competencia entre ambas potencias económicas se ha visto amplificada en el último año por el impacto de la guerra en Ucrania sobre los mercados de recursos estratégicos, como la energía o las materias primas, tensionados por las sanciones al petróleo ruso y por el cambio en los flujos de exportación de estos productos, los cuales se han dirigido mayoritariamente a China.

Primero, se da una rivalidad por mantener el primer puesto en el ranking económico mundial –se espera que China supere en PIB a EE. UU. en el año 2035– y en el comercio de productos y servicios. La rivalidad se produce, especialmente, en el comercio de aquellos considerados "estratégicos" tras la pandemia, como es el caso de ciertos minerales críticos esenciales para la producción de microelectrónica o aeronaútica –como el litio o el titanio–, o inputs intermedios –como los semiconductores o las baterías eléctricas–, así como en la inversión en el exterior en determinados sectores y zonas geográficas –como pueden ser América Latina o África–.

Segundo, y más relevante a medio plazo, existe una rivalidad por el liderazgo a nivel global en el desarrollo de tecnologías claves para el futuro próximo, como las energías renovables (paneles fotovoltaicos y componentes en eólica), el vehículo eléctrico y conectado o la inteligencia artificial. Como veremos, China ha utilizado tanto su política exterior como su política industrial en sentido amplio para conseguir afianzar este liderazgo.

Adicionalmente, el peso de China en la arquitectura institucional mundial se está reforzando gracias a la existencia de un Sur Global cada vez más influyente y determinante en la economía mundial y en el orden multilateral, como se ha

puesto de manifiesto tras la celebración de la reciente Cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) el pasado mes de agosto de 2023. A pesar de que las instituciones financieras internacionales y los organismos multilaterales no reflejan aún el peso internacional de este país asiático, el arrastre económico que genera y su expansión comercial de los últimos años hacen que la influencia de China sea cada vez mayor y que el Sur Global ofrezca una plataforma para aumentar su presencia en el entramado institucional multilateral (foros como el G20, la OMC y organismos económicos del ámbito de Naciones Unidas)[1].

Para comprender esta rivalidad competitiva es preciso tener en cuenta que la política exterior comercial de China ha estado centrada, en los últimos cinco años, en una doble expansión muy significativa. En primer lugar, se ha producido una importantísima expansión mundial, a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative, BRI, originalmente OBOR, One Belt, One Road*) cuyo objetivo ha sido crear un corredor de alianzas económicas estratégicas a nivel global e implica inversiones crecientes en infraestructuras de transporte y logística en países de Asia Central, África, América Latina y Europa del Este.

En segundo lugar, ha tenido lugar una expansión asiática, mediante la consecución de acuerdos comerciales bilaterales con los países del área y la firma de una Asociación Económica Integral Regional, RCEP, firmada en 2020 por China y 14 países de Asia y Oceanía como Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los miembros de la ASEAN. A estas prioridades en el ámbito económico, se han sumado una Iniciativa de Seguridad Global o Comunidad de Destino Común, GSI, con mayor peso en el sudeste asiático, especialmente en lo relativo a Taiwán, y en ciertas zonas de África Occidental, como Guinea o Cabo Verde[2].

Frente a estos avances, se contrapone el desarrollo del acuerdo en el ámbito tecnológico AUKUS, entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia en el Indo pacífico, la orientación hacia Asia de la política comercial americana y la iniciativa

---

[1] Véase la presentación de Arco, I. y Burgeute, V., investigadores del CIDOB, "De la diplomacia a las inversiones: la influencia china en el Sur Global". https://spain-china-foundation.org/podcastdescifrando/de-la-diplomacia-a-las-inversiones-la-influencia-china-en-el-sur-global/

[2] Véase Jiménez, De la Iglesia, Revenga y Samper (2022), "Estados Unidos-China, Rivalidad por la Hegemonía Mundial", Boletín Económico de ICE 3149-2150, pp. 83-107.

Global Gateway de la UE que prevé movilizar inversiones por 45.000 millones de euros en los próximos años, como alternativa a la Ruta de la Seda.

En el ámbito de las relaciones con Europa, China había conseguido asociar directa o indirectamente a muchos Estados miembros a la Iniciativa de la Ruta de la Seda dentro de la denominada "Iniciativa 17+1" –algunos tan relevantes como Italia, Grecia y Portugal– con la firma de Memoranda de Entendimiento –o MoUs– de amplio alcance que incluían, como contrapartida, inversiones en determinados sectores (energético, logística y transporte, p. ej. gestión del puerto griego del Pireo por la empresa COSCO, inversiones en el sector energético en Portugal) y clausulas genéricas de transferencia de tecnología. No obstante, esta iniciativa está en proceso de cambios, tras la pandemia y por el reciente acercamiento que se ha producido entre la UE y los EE. UU. a nivel político, económico y en el ámbito de la defensa, de modo que varios países (Italia, Grecia) han anunciado su intención de revisar los acuerdos firmados, alejándose de la influencia de China.

En definitiva, esta política económica exterior ha sido un elemento clave para consolidar el papel de China como "la fábrica del mundo" y como potencia comercial y económica en auge, que va ganando terreno frente a Estados Unidos. Además, se ha visto complementada por una política económica interior destinada al desarrollo tecnológico e industrial, como se analiza a continuación.

2.1. Desarrollo tecnológico e industrial y rivalidad económica

Los objetivos estratégicos de política exterior de China se complementan con una política económica en el interior destinada a reforzar la competencia con EE. UU. y la UE al priorizar sectores estratégicos y de alta tecnología como el aeroespacial, las energías renovables, los vehículos y baterías eléctricas, y, muy especialmente, los semiconductores. En la industria aeroespacial China está recuperando el terreno perdido, liderando el lanzamiento de satélites e impulsando la producción de aeronaves militares y civiles, aprovechando el largo conflicto comercial en la OMC, iniciado en 2004, derivado de las subvenciones a Airbus y a Boeing, que ha involucrado a la UE y a EE. UU. durante más de una década[3].

[3] En julio de 2021 la UE y EE. UU. llegaron a un acuerdo para suspender por cinco años los aranceles mutuos autorizados por la OMC como consecuencia de las respectivas investigaciones llevadas a cabo con motivo de las subvenciones otorgadas a Airbus y a Boeing por las

En cuanto al resto de sectores industriales, China viene apostando desde hace tiempo decididamente, a través del Plan Made in China 2025, por políticas directas de apoyo a la industria y al sector de energías renovables. Ello le ha permitido ostentar un liderazgo internacional en cuanto a la exportación de material específico, como las baterías solares o componentes de energía eólica, y desarrollar sectores de vanguardia esenciales con tecnología propia como son la producción de semiconductores, el ámbito de la inteligencia artificial y la tecnología cuántica.

Como resultado de este desarrollo, ha aumentado la competencia y rivalidad con EE. UU.

Los últimos años han estado marcados a nivel geoeconómico por la "guerra económica" desencadenada por la administración Trump mediante la imposición de aranceles a los productos y tecnologías procedentes de China, "guerra", que, a pesar de los avances logrados durante la administración Biden, aún no está resuelta.

Entre el 2018 y el 2020, EE. UU. introdujo aranceles a productos importados de China, en virtud de las secciones 301 (por motivos de defensa comercial) y 232 (por motivos de seguridad nacional) de la Ley de Comercio americana por importe de más de 350.000 millones de dólares e impuso, en paralelo, un férreo control de las inversiones extranjeras de procedencia china a través de la inclusión de numerosas empresas en la "entity list" designada por la Oficina de control de inversiones americana, OFAC.

Los Acuerdos comerciales de Fase I logrados por la Administración Biden en 2019 supusieron una tregua –a través del otorgamiento de casi 400 excepciones a líneas arancelarias–, facilitada por la moderada reacción de China, pero su revisión y, por ende, su consolidación final sigue pendiente y sujeta a los vaivenes del Congreso[4]. Por otro lado, la política de control de inversiones de la OFAC ha continuado, y se ha visto incluso amplificada, con una nueva normativa destinada al control de las inversiones salientes (*outbound investment screening*), lo

---

respectivas administraciones (casos DS347 y DS316). Véase nota de prensa de la Comisión Europea de 15 de junio de 2021.
(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3001)

[4] Véase la noticia en el Inside US Trade, Vol. 41, núm. 36, September 8, 2023, "USTR extends Section 301 tariff exlusions, allowing more time for review".

que trata de evitar que tecnologías americanas acaben siendo utilizadas en detrimento de la seguridad nacional.

En resumen, la tregua comercial entre China y EE. UU. que se inició gracias a la nueva administración americana, fue breve. En los últimos meses se han producido nuevos episodios de aumento del conflicto y una serie de nuevas medidas, incluyendo no sólo restricciones comerciales dirigidas a China, sino también subvenciones fiscales en determinados sectores, que también están teniendo incidencia sobre la Unión Europea.

Por un lado, la política estadounidense de "*buy american*" ha sido complementada con una política de "re-shoring" (o re-localización) facilitada por la Ley de Reducción de la Inflación –*Inflation Reduction Act* o *IRA*–, normativa que afecta negativamente no sólo a China, sino también a Europa. Esta ley introduce importantes incentivos fiscales a las inversiones americanas en la economía verde y a la producción de energías renovables y el consumo de vehículos eléctricos, en un intento de no quedarse atrás en la "carrera verde" y recuperar terreno frente a las empresas chinas líderes en producción de baterías y coches eléctricos a nivel mundial. Aunque uno de los objetivos de estas medidas es hacer frente al liderazgo de China, su formulación hace que se vulneren los principios de igualdad de trato y no discriminación de la Organización Mundial de Comercio, la OMC, afectando muy directamente a los productos procedentes de Europa.

Por otro lado, la carrera global por el liderazgo tecnológico en las telecomunicaciones, en el uso del 5G y en la microelectrónica, en la que están involucrados China y EE. UU. continúa afectando, de forma directa o indirecta, cada vez más a la UE. Desde 2018 la OFAC americana ha listado y sancionado a empresas líderes como ZTE o Huawei con amplia implantación en EE. UU. y en la UE.

Por su parte el Congreso americano sigue estudiando nuevas propuestas de medidas restrictivas a las inversiones chinas, principalmente en el sector de los "microchips", adicionales a las implantadas por la OFAC, así como a las inversiones "salientes" a través de controles de exportación. El desarrollo de este sector es absolutamente prioritario para China, siendo, a su vez, uno de los sectores estratégicos impulsado por la Unión Europea y los EE. UU. a través de la "European Chips Act" y de la "Chips and Science Law" americana.

China sigue siendo el principal mercado global de microchips, gracias al impulso del Plan Made in China 2025, que, ya desde el año 2015 –hace casi ocho años–, busca aumentar su peso mundial en las fases de fabricación y diseño, y no

sólo ensamblaje. Actualmente, China es el principal país consumidor, representa el 26% de la demanda de chips para equipos de producción y el 35% de la demanda mundial de ensamblaje, con un objetivo para 2025 de alcanzar la autosuficiencia, de modo que el 70% de la demanda se pueda satisfacer con producción nacional, ampliamente subvencionada con más de 56.000 millones de dólares desde el 2014[5].

Como respuesta a este desarrollo subvencionado de la producción de semiconductores, que también incluía la limitación a las compras de chips producidos en Taiwan, la administración americana –el Departamento de Comercio– reforzó el 7 de octubre de 2022 los controles a las exportaciones a China de chips avanzados necesarios para aplicaciones de inteligencia artificial y computación cuántica, e incluyó en la *entity list* de la PFAC a la productora china de microchips, SMIC. Se generó, a su vez, una reacción de prohibición, por parte china, de las importaciones de la empresa americana Micron y la limitación de exportaciones de ciertos minerales críticos necesarios, de los que es principal suministrador mundial (galio y germanio) –suministra cerca del 60%–, y cuya demanda podría multiplicarse por seis de aquí al 2040, alentada por los objetivos de descarbonización[6].

En este contexto de represalias comerciales mutuas, las medidas americanas no han tenido por ahora un reflejo al mismo nivel en la UE, a excepción de Países Bajos que anunció restricciones similares al limitar las exportaciones de ciertos componentes para la fabricación de chips por parte de la empresa ASML.

Teniendo en cuenta este contexto de rivalidad económica entre las dos principales economías del mundo y las repercusiones sobre los mercados europeos que tienen las nuevas políticas industriales de ambos, la UE está desarrollando también su propio concepto de "seguridad económica", lo que lleva a replantear su relación tanto con China, bajo la óptica de un mayor acercamiento a los EE. UU.[7]

---

[5] Véase el informe del CSIS "China´s New Strategy for Waginf the Microchip Tech War", de 3 de mayo de 2023 (https://www.csis.org/analysis/chinas-new-strategy-waging-microchip-tech-war) y la noticia del Washington Trade Daily: "Lawmakers: Restrict China Investment". Volumen 32, núm. 176, p. 1, de 13 de septiembre de 2023.

[6] Según un estudio de la Fundación Naturgy, "Transición Energética y minerales críticos", publicado el 5 de octubre de 2023.

[7] Véase las dos publicaciones siguientes: Molina, I. y Tamames, J. (coord.). (2023). *España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos*, Policy Paper, Real Instituto Elcano, 19 enero 2023; y Esteban, M. (coord.). (2021). *España ante la rivalidad estratégica entre China y EE. UU.* Real Instituto Elcano, Policy Paper, de 22 de junio de 2021.

3. CHINA Y LA UE: ¿UNA NUEVA RELACIÓN?

Tras la pandemia, que alteró notablemente las cadenas globales de logística y tensionó el suministro de inputs clave para las economías, la Unión Europea está en proceso de dotarse de una mayor "autonomía estratégica abierta" y una estrategia de reindustrialización destinada a fomentar la autosuficiencia en determinados productos y desarrollar tecnologías amenazadas por la elevada concentración en pocos suministradores, entre los que destaca China. El concepto de autonomía "abierta" hace referencia a la política comercial activa de apertura de nuevos mercados y al desarrollo de relaciones comerciales y de inversión con socios preferentes.

En el ámbito comercial, para garantizar una mayor independencia respecto a las importaciones de China y garantizar la llegada de suministros indispensables, teniendo en cuenta las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania y el nuevo marco de sanciones a Rusia, la UE está priorizando las relaciones transatlánticas, especialmente con EE. UU. con quien ha establecido una nueva etapa de acercamiento tras el frenazo que supuso la congelación de las negociaciones del TTIP durante la pasada administración americana. La UE tiene ya un acuerdo comercial en vigor con Canadá, el CETA, y busca también reforzar su vínculo comercial con Latinoamérica, donde China sigue ganando presencia. Se ha logrado firmar el acuerdo de libre comercio con Chile, pero está pendiente firmar el acuerdo de asociación con México y concluir la larga negociación con los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay).

Al mismo tiempo la UE intenta ganar influencia económica y geoestratégica en Asia mediante la negociación en curso de acuerdos comerciales con Australia, India e Indonesia, una vez firmado el acuerdo con Nueva Zelanda, con el objetivo de contrarrestar el peso creciente de China en toda esta zona.

La nueva relación económica reforzada entre EE. UU. y la UE se ha materializado a través de la creación del TTC, *Trade and Technology Council* o Consejo de Comercio y Tecnología. El TTC marca un hito en la relación transatlántica al generar un marco de consulta y coordinación permanente en numerosos temas, tanto bilaterales, como globales. Hay numerosas áreas de trabajo conjunto como son la iniciativa conjunta de colaboración en energías limpias y en comercio sostenible (Sustainable Trade Stratey) que trata de tender puentes frente a la aplicación de la Ley IRA, la negociación en curso de un acuerdo de comercio de minerales críticos entre la UE y EE. UU. , para garantizar el suministro de inpus estratégicos, y los esfuerzos por cerrar un Acuerdo Global sobre el acero y el aluminio que

ponga fin a la aplicación de aranceles americanos al comercio de estos productos y al exceso de sobrecapacidad en el sector. Gracias a este diálogo reforzado ha sido posible la prórroga hasta el 2025 de la suspensión de estos aranceles, por parte de EE. UU. , y de las medidas de retorsión aplicadas por la UE en respuesta.

Todo ello son ejemplos de un mayor acercamiento entre los dos bloques, reforzado en la última reunión de la Cumbre de la UE con EE. UU. , celebrada en octubre de 2023 bajo Presidencia española, que contrasta con el enfriamiento progresivo en su relación con China. Podemos constatar la consolidación del concepto de "rivalidad estratégica" existente entre la UE y China, en su triple vertiente de "socio, competidor y rival".

En esta línea, las medidas tomadas por la Administración americana en relación con el control del comercio y la inversión empiezan a tener su reflejo al otro lado del Atlántico, con la "Comunicación sobre Seguridad Económica" presentada por la Comisión Europea en julio de 2023 al Consejo Europeo[8]. Esta comunicación plantea reforzar las medidas europeas en relación con las inversiones: por un lado, ampliando las medidas de control ya existentes a las inversiones en la UE implementadas durante la pandemia (el Reglamento de "screening de inversiones"), y por otro, y como novedad, introducir un mayor control a las inversiones salientes (o *outbound investment*) para evitar que la tecnología europea avanzada pueda ser utilizada para el desarrollo de nuevas capacidades militares en contra de la UE.

Propone también el futuro desarrollo de medidas de restricción de exportaciones – principalmente de doble uso civil y militar–, para productos específicos como la electrónica avanzada o la tecnología nuclear para garantizar que no se utilizan en detrimento de los derechos humanos y la seguridad de la UE. Por el momento, en estos dos últimos ámbitos no hay propuestas legislativas, sino que se está en fase de estudio, mediante la presentación de los respectivos libros blancos.

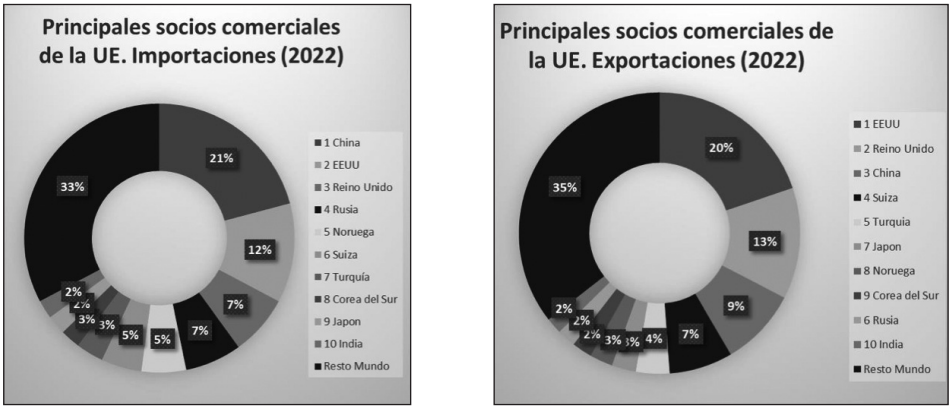
Sin embargo, además de este importante acercamiento a los EE. UU., la UE sigue manteniendo una amplia relación económica e institucional con China, que cada vez va adquiriendo una mayor complejidad por varios motivos.

---

[8] Véase la "Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Estrategia Europea de seguridad económica", JOIN (2023) 20 final, Bruselas, 20 de junio de 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020

Por un lado, no hay que olvidar el efecto sistémico que tiene China a nivel global, en el mercado de *chips* y como socio comercial. Una desaceleración de la economía china, con cinco meses de exportaciones a la baja, agravada por los irritantes comerciales, impactará sobre un comercio mundial poco dinámico y lastraría el crecimiento de la UE, en un momento especialmente delicado para la recuperación económica. No hay que olvidar que China sigue siendo el principal socio comercial de la Unión Europea, el principal suministrador de las importaciones de mercancías, con un 21% del total, y el tercer destino de las exportaciones, tras Estados Unidos y Reino Unido, con una cuota del 9%.

Figura 2. China como socio comercial de la Unión Europea.



Fuente: Eurostat (2023) y elaboración propia.

Por otro lado, las tensiones comerciales entre la UE y China han ido en aumento desde el año 2020 –tras el fallido intento de negociar un acuerdo de inversiones que se vio complicado por cuestiones políticas–, situación que requiere buscar posibles soluciones. En el ámbito del nuevo mercado del coche eléctrico en Europa y ante la creciente competencia subvencionada por parte de China, la Comisión Europea ha abierto en septiembre de 2023 una investigación a los fabricantes chinos de vehículos eléctricos que podría derivar, una vez concluida y presentada a aprobación de la OMC, en la futura imposición de derechos anti-subvención.

Adicionalmente, la UE inició en diciembre de 2022 dos denuncias ante la OMC por la prohibición china a las exportaciones de Lituania (como represalia por su acercamiento a Taiwán) y las restricciones que aplica a las patentes de

alta tecnología comunitaria, entre ellas las de tecnología 5G. Estos dos irritantes comerciales se producen en un contexto poco favorable, con la congelación sine die por el Parlamento Europeo de la adopción del Acuerdo de inversiones negociado con China en 2020, como consecuencia de las sanciones chinas a varios eurodiputados en respuesta a las sanciones de la UE contra entidades e individuos chinos involucrados en violaciones de derechos humanos en Xinjiang.

Hay otras consideraciones a tener en cuenta desde una óptica más amplia, como son la importancia creciente de China como socio comercial y energético de Rusia en el contexto de la guerra en Ucrania y el creciente peso de los países del Sur Global en el marco multilateral. Estos factores están incrementando actualmente el peso geoeconómico de China, tras su reducción estos últimos años con la pandemia.

En consecuencia, la Unión Europea, aunque es consciente de que China es un "rival sistémico" (concepto manejado en las sucesivas Cumbres), necesita mantener abiertos cauces abiertos que eviten un "*decoupling*" o desconexión que pudiera derivar en una "guerra comercial" similar a la de EE. UU. , de represalias comerciales cruzadas, con consecuencias que podrían ser muy negativas para la UE dado el alto grado de vinculación económica y la falta de instrumentos de defensa comercial de acción rápida.

En este sentido, los contactos institucionales de alto nivel que se vieron interrumpidos por la pandemia en 2020, se están retomando tras la progresiva apertura de China al comercio y al turismo mundial. Después de la última Cumbre UE-China, celebrada por videoconferencia en el año 2022, la visita a Pekín del Alto Representante Borrell retrasada en dos ocasiones, tuvo lugar a finales de octubre[9]. Unida a la visita del Vicepresidente de la Comisión Europea, Valdis Dombrovskis, quien señaló que las relaciones están en "una encrucijada", ha preparado el terreno para la Cumbre UE-China que tuvo lugar el pasado 7 de diciembre de 2023. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, acompañados por el Alto Representante Josep Borrell, representaron a la UE, y se reunieron con el presidente chino Xi Jinping y el primer ministro Li Qiang. La cumbre fue una oportunidad para comprometerse con China al más alto nivel y proseguir unas

[9] China: Press remarks by High Representative Josep Borrell after concluding his visit to the country | EEAS (europa.eu).

relaciones UE-China constructivas y estables, según declaraciones, y fue la primera presencial desde el año 2019[10].

Si bien en los contactos previos a la Cumbre, tanto la UE como China acordaron aumentar la cooperación financiera y potenciar la inversión transfronteriza, en el momento de la reunión subsistían diferencias en el ámbito comercial cada vez mayores, que requerían ser abordadas lo antes posible. En esta línea y como principal resultado de la Cumbre, la UE reconoce que "con un déficit comercial de la UE de casi 400.000 millones de euros, esta relación presenta un desequilibrio crítico y estructural". El contexto de la reunión ha estado también muy condicionado por la continuación de la guerra de Ucrania y el importante papel que juega China como mediador.

En este contexto, desde el punto de vista europeo se plantearon las preocupaciones por las distorsiones subyacentes derivadas de las subvenciones y por los efectos negativos del exceso de capacidad de fabricación en la economía china, así como la importancia de lograr "una relación económica más equilibrada con igualdad de condiciones y reciprocidad".

Para Europa es importante también poder avanzar en el tratamiento de los principales intereses de la UE y se ha recordado las peticiones y preocupaciones tradicionales, como son la necesidad de más transparencia en el entorno empresarial [ante la competencia de las empresas públicas o State owned enterprises (SOEs)], la importancia de garantizar cadenas de suministro previsibles y evitar distorsiones comerciales, incluidas las subvenciones industriales, así como barreras comerciales sectoriales.

Asimismo, se ha solicitado a China que tome medidas concretas para mejorar el acceso al mercado y el entorno de inversión para los inversores y exportadores de la UE. Otro resultado importante es la responsabilidad conjunta de la UE y China en garantizar un entorno transparente y competitivo para la economía digital, y la inteligencia artificial, con condiciones que respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales, evitando la fragmentación de las normas relativas a las tecnologías de la información y la comunicación. Finalmente,

---

[10] Véase las notas de prensa sobre la 24 Cumbre UE-China https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/12/07/ y https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/07/24th-eu-china-summitengaging-to-promote-our-values-and-defend-our-interests/

se han creado grupos de trabajo sobre regulación financiera, cosméticos, control de las exportaciones y vinos y bebidas espirituosas.

En definitiva, la UE continúa en su relación con China en un proceso de "desvinculación", *de-linking* pero no de "disociación" o *de-coupling*, que sería en el medio plazo contraproducente. Este proceso viene muy condicionado por el contexto geopolítico derivado de la guerra en Ucrania y tiene por objeto reforzar la capacidad de resistencia y seguridad económica de la propia UE, abordando las dependencias críticas en sectores específicos y recordando la necesidad de que los actores, incluido uno tan importante como China, se comprometan con el respeto pleno de las normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio.

4. CHINA Y ESPAÑA: 50 AÑOS DE RELACIÓN BILATERAL

Compaginar el papel de Presidencia europea con los intereses bilaterales de España en relación con China ha sido un objetivo ambicioso, pero posible. El año 2023 se inició con la visita del presidente del Gobierno en marzo de 2023 y la del Ministro chino de turismo en el mismo mes, marcando la apertura del país y la reanudación de los flujos turísticos con la UE y con España –al ser el principal emisor de turistas pre-covid–, potenciado con la reciente firma de un MoU específico.

La relación económica entre España y China ha experimentado un aumento sostenido, potenciado por la visita del presidente chino a España en 2018 y sólo interrumpido temporalmente por la crisis del Covid en el año 2020. La visita del presidente Xi se produjo en un momento anterior a la pandemia de crecimiento en el comercio y la inversión bilateral y fue un hito importante que permitió la firma de varios acuerdos. Asimismo, a nivel institucional acordó la celebración de una Comisión Mixta económica comercial a nivel de ministros, destinada a impulsar la relación económica bilateral, que sólo tuvo ocasión de reunirse una vez.

Desde entonces, una vez pasado el impacto que tuvo en 2020 y 2021 la pandemia, China está ganando de nuevo peso creciente como socio comercial, con una rapidísima recuperación de los flujos comerciales. En cuanto a las inversiones tras un crecimiento muy destacado entre 2016 y 2018, cuando llegó a ser el noveno país inversor, actualmente se sitúa como inversor extranjero número doce.

Hay que destacar que en 2022 China se ha convertido en el cuarto socio comercial global de España, adelantando a EE. UU. , Portugal y Reino Unido, debido al fuerte aumento de las compras. Como dato relevante, el comercio de

bienes ha alcanzado un valor máximo de 57.667 millones de euros[11], impulsado por un crecimiento muy importante de las importaciones como consecuencia de la recuperación de la demanda y del consumo y la inversión. En 2023 el comercio se ha reducido a un valor de 51.823 millones. Se trata principalmente de bienes de equipo (un 41,7% del total), destacando aparatos y material eléctrico, así como semiconductores, móviles, acumuladores y baterías y componentes de automóvil, productos que además de ser componentes fundamentales, tienen una relación muy directa con ambas variables macroeconómicas.

De este modo, por primera vez, China se convirtió en el primer proveedor de España, representando un 10,9% del total importado en 2022 y por delante de socios tradicionales como Alemania o Francia. Con datos de 2023 es el segundo proveedor global, con un 10,4% de cuota aunque en los últimos meses es posible apreciar una ralentización de las importaciones, tras los espectaculares crecimientos, dada la composición de los bienes importados –inputs intermedios necesarios para una industria en transformación– y la ausencia de alternativas inmediatas (entre ellas, EE. UU. , con quien también existen diferencias comerciales), no es probable que se reduzca en el corto plazo la creciente dependencia de China.

A nivel exportador, no hay una evolución paralela. Si bien China es el primer mercado en Asia para las empresas españolas y el número 12 a nivel mundial, representa sólo un 2% de las exportaciones totales en 2023, concentradas en productos de menor valor añadido relativo (bienes alimentarios –un 51% partidas de porcino– y productos de cobre, farmaquímica y plásticos), con menor crecimiento potencial y menor arrastre que las importaciones. Las exportaciones de servicios (financieros, seguros, ingeniería) siguen limitados por las barreras regulatorias existentes.

España se sitúa por muy detrás de las cifras de otros socios europeos como Alemania (15% de sus exportaciones extracomunitarias en 2022), Francia (9,2%) o Países Bajos (7,1%)[12]. Existe, por tanto, margen para aumentar las

---

[11] Según datos de la Secretaría de Estado de Comercio, en 2022 las exportaciones alcanzaron 8.014 millones de euros y las importaciones 49.653 millones de euros, generando un creciente déficit comercial (41.639 millones), y una tasa de cobertura del 16%. https://datacomex.comercio.es

[12] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_international_trade_in_goods_statistics#Trade_with_China_by_EU_Member_State

exportaciones, especialmente dinámicas en bienes de consumo y semi-manufacturas, si bien la irrupción de la guerra ha paralizado potenciales vías comerciales, como el tren Madrid-Yiwu a China que atravesaba Rusia, y el comercio de servicios –incluyendo el turismo– sigue arrastrando los efectos de la pandemia.

En cuanto a la inversión China, a pesar de su rápido crecimiento entre 2017 y 2019, se ha frenado tras la pandemia, coincidiendo con la aplicación del Reglamento comunitario de revisión de inversiones y sigue siendo relativamente reducida. El stock de inversiones chinas supera, en 2021, los 10.000 millones de euros, concentrado en el sector de energías renovables e inmobiliario (según el registro de inversiones se sitúa en 10.290,58 millones de euros).

Por su parte, la inversión española en China es, en torno a un tercio, unos 3.000 millones –focalizada en el sector de automoción y bienes de equipo–, relevante dada la diferencia en el PIB relativo (el PIB de China es más de 13 veces el de España). A la espera de Acuerdo de inversiones europeo moderno, que pudiera dinamizar las inversiones, sigue en vigor el Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones del año 2004 del que ninguna empresa ha llegado a hacer uso por el momento[13].

Para poner estas cifras en contexto, hay que recordar que el flujo de inversión extranjera en España alcanzó los 34.425 millones de euros en 2022, un 15% más que en 2021. En 2022, España recibió 34.425 millones de euros de inversión productiva bruta, según el Registro de Inversiones, elevando un 15% los niveles de 2021 y situándose como el tercer receptor de toda Europa y duodécimo mundial. Esta cifra supone el segundo mejor registro de la serie histórica, solo por detrás de los excepcionales datos de 2018.

En cuanto al stock de inversión extranjera directa (IED) productiva, España es la decimocuarta economía mundial en cuanto a la IED acumulada, concentrando un 1,8% del stock mundial y el 5% del stock europeo. El stock de inversión extranjera en 2021, según los datos del Registro de Inversiones de mayo 2023, era de 529.877 millones de euros, lo que representa un nivel máximo de la serie histórica, tras encadenar ocho años de crecimiento continuado, y ya

---

[13] Véase Serrano Leal, C. (2014). *El Acuerdo de Inversiones UE-China*, Boletín Económico ICE núm. 3050, que analiza las barreras existentes en la normativa de inversiones en China.

representa un 44% del PIB español. En este contexto, el stock de inversiones procedentes de China representa menos del 2% (un 1,9%).

En resumen, el comercio y la inversión de España con China tienen aún potencial y margen de recorrido. Sin embargo, subsisten una serie de factores limitativos en China que cobran mayor importancia en el nuevo contexto europeo destinado a garantizar una "autonomía estratégica abierta". La Ley de inversiones china reformada en 2019 sigue estableciendo listas de sectores que requieren autorización previa y excluye aquellos considerados "estratégicos" y la normativa "Buy China" en la contratación pública.

A estas limitaciones se unen las recientes medidas chinas de control de exportaciones, incluyendo chips y más recientemente germanio y galio, con potencial impacto para la industria. Asimismo, un hecho que perjudica específicamente a la exportación de productos españoles es la falta de reciprocidad en el acceso de productos agroalimentarios, lo que limita las grandes posibilidades que ofrece un mercado tan importante como China para una industria agroalimentaria muy competitiva.

Todos estos factores se convierten, de facto, en barreras no arancelarias y regulatorias al comercio y la inversión que implican un desincentivo. Para reducirlas es preciso retomar el nivel de contactos institucionales que existía antes de la pandemia, cuando tuvo lugar la primera reunión de la Comisión mixta económica y empresarial entre España y China a nivel de ministros. Adicionalmente, se necesita una política comercial europea que defienda los intereses de los exportadores europeos, pero que no cierre el diálogo con China, al tiempo que utilice los mecanismos multilaterales para lograr reglas de juego homogéneas en el comercio y la inversión.

En el contexto europeo, la Presidencia española de la UE en el segundo semestre de 2023 ha centrado el foco de la política comercial en la región de las Américas. El objetivo ha sido tratar de culminar los acuerdos comerciales con América Latina (con MERCOSUR, México y Chile) y reforzar el nuevo vínculo transatlántico con EE. UU. , así como avanzar, en lo posible, en las negociaciones de acuerdos comerciales en Asia. Se ha logrado firmar el acuerdo comercial con Chile, pero, desafortunadamente, no ha sido posible culminar el acuerdo con Mercosur ni cerrar la negociación con Australia, por las diferencias en el ámbito de los productos agrícolas, por lo que se intentará lograr en el año 2024, antes de las elecciones en este país. Por su parte, los avances con India siguen progresando

a un ritmo menor de lo esperado, mientras que Indonesia se encuentra aún en una fase relativamente inicial. Respecto a China, el programa de la Presidencia en el ámbito comercial señalaba la necesidad genérica de establecer un *level playing field*, lo que finalmente se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la Cumbre UE-China celebrada a finales de año.

Trabajar para logar un *campo de juego con reglas* es algo fundamental ya que China, no adherido a las reglas del Consenso OCDE sobre crédito a la exportación, otorga ingente financiación pública subvencionada, lo que le ha permitido ir ganando peso como inversor y socio comercial en muchos países Latinoamericanos, y en países asiáticos –con los que la UE está negociando–. Al mismo tiempo, China se ha configurado como un actor multilateral con un peso creciente en las instituciones económicas y financieras, con capacidad de arrastre sobre otros países emergentes y del Sur Global.

En este sentido, otro de los objetivos de la Presidencia ha sido el refuerzo del ámbito multilateral, a través de los preparativos de la 13ª Conferencia Ministerial de la OMC con sede en Dubai en febrero de 2024, bajo Presidencia belga del Consejo. En ese momento la UE y los Estados miembros, tendrán que abordar una serie de temas en los que también China –que no es parte del Acuerdo de Compras públicas y mantiene un estatus especial– juega un papel cada vez más importante junto con los países del Sur Global: la reforma de la OMC, la moratoria sobre comercio electrónico, las subvenciones perjudiciales en pesca, comercio y medioambiente y el papel del Estado en las políticas industriales. El mantenimiento del orden multilateral, a nivel comercial, también requiere un diálogo fluido con China en busca de puntos de entendimiento y eventual cooperación. Poder concluir en estos retos pendientes sería también muy positivo para la relación comercial bilateral.

En resumen, la propia naturaleza de la relación económica bilateral entre España y China, los intereses europeos y el mantenimiento del orden multilateral a nivel comercial, prioritario para España, hacen inevitable retomar, e incluso reforzar, el diálogo económico y político con China.

5. CONCLUSIONES

El nuevo contexto geoeconómico mundial de desaceleración e incertidumbre, influido por la guerra en Ucrania, el reciente conflicto en Oriente Medio y el mayor peso del Sur Global, sitúa de nuevo a China en el centro del escenario

económico mundial y genera nuevos retos para la relación económica a nivel europeo y a nivel bilateral.

A nivel bilateral, el año 2023 ha sido doblemente relevante para España por coincidir la Presidencia española de la UE y el 50 aniversario de relaciones diplomáticas de España con China. La relación económica entre ambos países es cada vez más importante, al haberse convertido China en el primer proveedor de España, pero tiene aún margen de recorrido, si lo comparamos con otros socios europeos. Por otro lado, esta relación se desarrolla en un nuevo contexto europeo que prioriza la "autonomía estratégica abierta", la seguridad de suministros y el acercamiento a determinados socios, como EE. UU.

En cuanto a la relación UE-China, esta se encuentra en un momento decisivo, caracterizado por el acercamiento a los EE. UU. generado tras la pandemia, el desarrollo de nuevas medidas legislativas para garantizar la seguridad económica de la Unión y por la necesidad que se cumpla con un *level-playing field* a nivel comercial e industrial, evitando una competencia de subvenciones públicas que resulte discriminatoria.

Reforzar la relación con los EE. UU. , socio y aliado, es algo prioritario para la Unión Europea. Al mismo tiempo, la Unión Europea debería redefinir los límites de su relación económica y comercial con China, tratando de evitar una escalada en los conflictos comerciales. Ello no debe implicar reducir el nivel de ambición de la renovada cooperación transatlántica que abarca cuestiones de seguridad económica y valores comunes esenciales. Hay argumentos económicos claros para mantener los cauces abiertos debido a la innegable importancia de China como socio comercial e inversor para Europa y la gran interdependencia existente a nivel de las cadenas globales de valor, en determinados sectores de futuro como las energías renovables o las tecnologías de comunicación, en un mundo que es cada vez más multipolar.

Por todo ello, es necesario compaginar la consecución de una "autonomía estratégica europea abierta" por parte de la Unión Europea con un dialogo político y comercial que aleje la posibilidad de una "guerra comercial" a gran escala similar a la que han mantenido los EE. UU. La Unión Europea ha ofrecido su propia respuesta estratégica en la última Cumbre UE-China, en diciembre de 2023, que consolida una relación compleja, caracterizada no sólo por el intento de reequilibrar la gran dependencia económica de Europa, sino también, por un objetivo común compartido de responsabilidad frente a los retos globales.

Capítulo 10
AUTORITARISMO Y TRANSFORMACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Harold Bertot Triana
Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad Internacional de la Empresa (UNIE)

1. INTRODUCCIÓN

El continente americano vive en la pujanza por un orden político y económico que parece a ratos desmoronarse. Fenómenos políticos y económicos configuran un escenario complejo, cuya causa o motivos obedecen a factores que también se pueden encontrar en otras partes del mundo. Hoy se suele aludir a *populismos* (de derecha y de izquierda), al ascenso de la *ultraderecha*, a variantes extremas del neoliberalismo bajo distintas denominaciones, etc., pero todas ellas en verdad muestran en el fondo una complejidad del mundo, en lo político, en lo institucional, y en materia de derechos humanos, que no puede reducirse únicamente a un concepto o terminología para su comprensión cabal. Es útil en los aspectos movilizativos y para el estrecho camino de la comunicación política, pero tiene la tentación de quedar desbordado en un correcto diagnóstico y análisis del fenómeno en su integridad.

En el campo de la izquierda es posible hablar hoy de muchas izquierdas en el continente americano[1], pero también tendríamos que referirnos en los mismos términos al fenómeno cambiante y enrevesado de la derecha. Una de las características que comparten tal vez alguna de ellas es la propensión al *autoritarismo*, a jugar en muchas ocasiones con las reglas del juego de la democracia y el Estado de Derecho. Algo que también en Europa se advierte con enorme preocupación.

---

[1] *Vid*., Bertot Triana, H. (2023). "La «segunda ola» progresista en América Latina: ¿Unidad o fragmentación?", *Boletín IEEE*, núm. 30, pp. 1096-1111.

Esto ocurre a la par de órganos internacionales relativos a derechos humanos asumiendo pronunciamientos y decisiones de una profundidad equiparable en su dimensión al desafío en el que se insertan. La conciencia de la dura realidad latinoamericana es un hecho que se traslada a las instituciones internacionales, sobre todo de aquellas que componen el sistema interamericano de protección de derechos humanos. No hay pasividad ni se le espera, y ello se puede advertir en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la labor de la Comisión Interamericana de Derechos humanos. La necesidad de un "constitucionalismo transformador", que sobre la adversidad del continente no se amedrenta, y asume un rol activo con su jurisprudencia, contrasta con otros órganos (judiciales o de control de constitucionalidad) que se han encargado de hacerle la pala al poder para implantar o consolidar regímenes autoritarios.

En la primera parte de este trabajo se abordará la cuestión del *continuismo* presidencial en el continente, y cómo ello se ha tenido que interpretar en el campo de los derechos humanos. Para ello la complicidad del sistema de contrapesos en el Estado de Derecho ha sido vital para torcer el rumbo democrático de varios sistemas políticos. Aquí se destacará la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre "La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" de 7 de junio de 2021[2]. Vale apuntar el contexto en el que se produjo la solicitud por Colombia de esta opinión consultiva, y al hecho de que no en todos los casos se ha atendido a la interpretación que realizó sobre las consecuencias nefastas para la democracia y los derechos humanos del continuismo presidencial.

Después de esta importante opinión consultiva existen procesos políticos en Estados del continente que, con auxilio de órganos con jurisdicción constitucional, siguen retorciendo el texto constitucional para permitir las pretensiones continuistas de los presidentes en ejercicio del cargo. Este último caso es el del salvadoreño Nayid Bukele. Junto a peculiares características de su gobierno,

---

[2] Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A, núm. 28.

debe su consolidación en el poder y en la vida política a su confrontación con el resto de los poderes hasta hacerlos someter. La segunda parte de este trabajo se enfocará brevemente en este ejemplo de la actualidad americana para evidenciar que el continente no está lejos de los riesgos del autoritarismo que por la vía judicial o constitucional intentan perpetuarse en el poder.

2. *CONTINUISMO* PRESIDENCIAL Y DERECHOS HUMANOS: LA OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En los últimos años se ha evidenciado en la región latinoamericana fórmulas políticas que buscaron eliminar previsiones constitucionales[3] sobre la prohibición de la reelección presidencial indefinida, a la que se sumó la figura del juez constitucional[4] con conclusiones que generaron mucha polémica y revivieron el debate. Esto hizo resurgir controversias públicas a nivel continental sobre la figura de la prohibición de la reelección presidencial indefinida, que había sido una de las instituciones republicanas más socorridas para garantizar la alternancia del poder en las democracias con sistemas presidencialistas.

Entre los pronunciamientos de tribunales nacionales que despertaron críticas de una parte de la academia y de sectores políticos en el continente[5], se puede ubicar a la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica mediante la Resolución 02771/2003, de 4 de abril del 2003[6]; a la Sentencia de Sala de lo Constitucional

---

[3] Este trabajo toma ideas ya expresadas en: *Escrito de Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos presentado por Harold Bertot Triana relativo a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*, Madrid, España, julio de 2020, párr.8. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc28/51_bertottria.pdf

[4] Varios órganos constitucionales de la región han inaplicado disposiciones constitucionales para permitir la reelección presidencial, entre cuyas excepciones podemos citar al Tribunal Constitucional de República Dominicana en su Sentencia TC/0352/18 de 2018.

[5] En lo fundamental, para la realización de este epígrafe se sigue lo expresado en: Bertot Triana, H. (2021). "Crónica de jurisprudencia iberoamericana", *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 15, núm. 2, pp. 180-215.

[6] Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución 02771/2003, de 4 de abril del 2003, punto VI y XII. "El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad

de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, con resolución de fecha 22 de abril de 2015[7]; a la Sentencia 504/2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua[8]; y a la Sentencia 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017, del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia[9].

Esta última, que inaplicó disposiciones de la Constitución con respecto a la imposibilidad de reelegirse más de una vez de forma continua –entre otros argumentos, sobre la base de una contradicción entre una "norma principio" y una "norma regla"–, permitió presentarse al presidente Evo Morales a la campaña por la reelección. Esta decisión había sido precedida de un referéndum en 2016 que rechazó modificar la Constitución para tales fines. En la referida Sentencia 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional, al resolver una "acción de inconstitucionalidad abstracta", que alegaba, entre otras, la "inconstitucionalidad" de los artículos 156, 168, 285 y 288 de la Constitución Política del Estado boliviano, referida con la reelección del presidente y otros cargos públicos, se pronunció con relación a los límites del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana:

> "Pues bien, en cuanto a los derechos políticos, se tiene que estos encuentran también su consagración en las normas internacionales sobre Derechos Humanos, como el art. 23.1 de la CADH, que establece los siguientes: «a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) tener acceso en condiciones de igualdad,

---

de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. (...) El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos" punto VI y XII.

[7] Resolución de fecha 22 de abril de 2015 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras.

[8] Sentencia 00504/2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

[9] Sentencia 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017, del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

a las funciones públicas de su país». Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, «...**exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal», lo que en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe 137 de 1999B, párrafo 101 «Se trata, (...), de limitaciones ***numerus clausus, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento***» (el resaltado es nuestro)"[10].

Después de la decisión del tribunal constitucional se produjeron unas elecciones tormentosas con acusaciones de fraude, que desembocó en un *golpe de Estado* que desplazó a Evo Morales del poder. Precisamente las *veleidades* del máximo órgano de control constitucional boliviano, fácilmente verificable antes, durante y después del golpe, hacen que encontremos grandes incoherencias en sus pronunciamientos. Durante los acontecimientos violentos que llevaron a la renuncia del presidente Morales, el tribunal mediante un comunicado de fecha 12 de noviembre avaló la *sucesión* de Jeanine Áñez Chávez como Presidenta, pero sin el cumplimiento de los procedimientos constitucionales (la renuncia sólo fue aceptada luego de Áñez asumir como Presidenta[11]). Pero fue

---

[10] Sentencia 84/2017, de 28 de noviembre de 2017, del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, pp. 65-66.

[11] En ese comunicado, tras la renuncia del Presidente y Vicepresidente de la República, de la Presidenta del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, el tribunal entendió que se imponía garantizar el "principio de continuidad", según el cual el Órgano Ejecutivo en forma integral no puede verse suspendido. Se auxilió de una Declaración Constitucional del propio órgano aprobada respecto a la anterior Constitución de Bolivia, como precedente judicial, en la que establecía que "frente a una sucesión presidencial, la renuncia del Jefe de Estado, originada en la vacancia de la Presidencia de la República, ocasionada por la renuncia y no a un acto de proclamación, no requiriéndose de Ley ni de Resolución Congresal para que el Presidente asuma la Presidencia de la República; sino que (...) el Vicepresidente asume ipso facto la Presidencia de la República." Este sentido y alcance lo extrapola para la asunción "ipso facto" de las autoridades que señala el artículo 169.I. de la Constitución. ¿Quiénes eran estas autoridades, si no es el Vicepresidente, y cuándo entran a operar? Según el artículo 169.I: "En caso de impedimento o ausencia definitiva de la Presidenta o del Presidente del Estado, será reemplazada o reemplazado en el cargo por la Vicepresidenta o el Vicepresidente y, a falta de esta o este, por la Presidenta o el Presidente del Senado, y a falta de ésta o éste por la Presidente o el Presidente

otro el criterio sostenido en la Sentencia Constitucional 0052/2021 de 29 de septiembre de 2021 del mismo tribunal, que el oficialismo del MAS entonces (Movimiento al Socialismo) en el poder asumió como un triunfo. Con motivo de la solución de un recurso directo de nulidad[12], fue meridianamente claro al expresar:

> "Dicho de otra forma, y como fue precisado por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional Plurinacional, la cesación de mandato de una autoridad electa por causal de renuncia, sólo puede ser válida en tanto y en cuanto cumpla con las formalidades fijadas en la Constitución, las leyes y sus reglamentos específicos; las mismas que a su vez, avalan que se trata de un acto personal y voluntario de la autoridad dimitente, libre y exento de presiones, y que su aceptación o rechazo por la instancia competente para considerar la renuncia, asegura la continuidad y eficacia de las funciones públicas, como principio esencial del sentido de la organización del poder público"[13].

---

de la Cámara de Diputados. En este último caso, se convocarán nuevas elecciones en el plazo máximo de noventa días."

El Tribunal consideró que el hecho que originó la salida de Evo de Bolivia era una "ausencia o impedimento definitivo" y, por tanto, no debía seguirse el procedimiento de renuncia. Esto es importante, porque el artículo 170 de la Constitución reconoce como formas de cesar un mandato en el cargo de Presidente, además de la "ausencia o impedimento definitivo", la "renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional". En este último caso, es la Asamblea la que tiene entre sus funciones, según el artículo 161 "admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado."

De este modo, el tribunal constitucional avaló la juramentación de Jeanine Áñez Chávez como Presidenta de la República, quien previamente, como vicepresidenta segunda del Senado, había sido elegida Presidenta de este órgano sin el quorum requerido.

[12] "Recurso directo de nulidad interpuesto por Margarita del Carmen Fernández Claure, Presidenta en ejercicio de la Cámara de Diputados contra Simón Sergio Choque Siñani Presidente de la Cámara de Diputados y Susana Rivero Guzmán ex diputada, todos del Estado Plurinacional de Bolivia; demandando la nulidad del Comunicado S.G. 0010/2019-2020, de 13 de noviembre de 2019, y de la Resolución Camaral 062/2019-2020, de 14 de igual mes y año, que modifica a su homóloga 001/2019-2020, de 10 de enero de 2019, «así como de todos los actos y sus consecuencias (…) desde el 12 de noviembre de 2019 en adelante»" Sentencia Constitucional 0052/2021, de 29 de septiembre de 2021, Tribunal Constitucional Plurinacional. Magistrado Relator: René Yván Espada Navía.

[13] Ibíd.

Para evitar este tipo de procesos políticos que puedan desembocar en hechos dolorosos como los vividos en Bolivia, es que hay que ubicar la importancia de la solicitud de la opinión consultiva a la Corte IDH presentada por Colombia[14] y la expectativa del pronunciamiento del tribunal sobre uno de los aspectos más polémicos y que tantos criterios encontrados ha levantado durante años. No era un asunto fácil para la Corte IDH a primera vista para fijar criterios. Las posiciones en este asunto suelen estar divididas, no son pocos las aproximaciones doctrinales en un sentido (continuismo presidencial) u otro (fijar límites a la reelección indefinida). Un punto interesante en el proceso que llevó a la opinión consultiva de la Corte IDH fue la idea de una posición en los tribunales mencionados sobre la defensa a un "derecho humano a la reelección". Precisamente la primera pregunta del Estado de Colombia era si, "¿es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos?" En su momento se pudo manifestar ante la Corte IDH que en las decisiones de los tribunales mencionados anteriormente no se había podido "encontrar una formulación expresa a un «derecho humano a la reelección», sino más bien expresiones que colocan a la figura de la reelección en los marcos del «derecho a elegir y ser elegido»"[15]. La Corte IDH pudo advertir, en este sentido, que "no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida. En este sentido, tampoco existe evidencia de que se considera dicha práctica como derecho"[16].

Las preguntas a responder por el tribunal interamericano se constreñían a si resultaban contrarias al artículo 23 de la Convención Americana las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, o si en su caso, estas limitaciones resultaban acordes a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad consagrados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Se constataban varias posiciones, sobre todo por el alcance y el sentido del párrafo segundo del artículo 23 que establece: "La ley puede reglamentar el ejercicio de

---

[14] Ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_04_19_es.pdf

[15] Escrito de Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos presentado por Harold Bertot Triana relativo a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos, Madrid, España, julio de 2020, párr. 8. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc28/51_bertottria.pdf

[16] Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos... *Ob. cit*., párr. 99.

los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

El debate ponía énfasis en la expresión "exclusivamente" y si con ello la Convención excluía otro tipo de restricciones que no era las que taxativamente aparecen en este apartado. En este sentido, y aunque no trató sobre la reelección presidencial indefinida –sino sobre la reelección tras el período de dos mandatos–, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, al resolver mediante la mencionada Resolución 02771/2003, de 4 de abril del 2003, una acción de constitucionalidad que solicitaba declarar la inconstitucionalidad de la reforma constitucional del inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política mediante la Ley 4349, de 11 de julio de 1969, sostuvo sobre este punto:

> "De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos (artículo 23), se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados. La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir a sus gobernantes, por lo que, al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena. Por otro lado, Costa Rica suscribió este Convenio sin reserva alguna, aceptando el ejercicio de tales derechos en la mayor libertad posible, asumiendo como únicas limitaciones las que deriven del inciso 2 del artículo 23. De resultar inconstitucional la forma en que la Asamblea Legislativa suprimió este derecho, implicaría que su restauración deba sujetarse al procedimiento correspondiente"[17],

Con los votos disidentes de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni, la Corte IDH opinó en este sentido que: 1) "La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos"; 2) "La prohibición de la reelección

---

[17] Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución 02771/2003, de 4 de abril del 2003, punto VI, D.

indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana"; y 3) "La habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre"[18].

3. LOS NUEVOS "AUTORITARISMOS". EL *BUKELISMO* Y LA ANULACIÓN O SUBORDINACIÓN DE OTROS ÓRGANOS INSTITUCIONALES

La Opinión de la Corte IDH fue un paso importante para evitar el *continuismo*, pero el continente americano es un escenario fértil todavía para la proliferación de regímenes autoritarios que buscan perpetuarse en el poder. Este es el caso salvadoreño. Aunque al momento de escribir estas líneas Nayid Bukeke no es el presidente de El Salvador –lo es Claudia Juana Rodríguez de Guevara–, pues en una treta política para presentarse a la reelección en febrero de 2024 se encuentra en licencia aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador, es el político con mayor nivel de aprobación en el país. Con un cuestionado modelo para combatir la criminalidad –que por décadas ha ahogado al país en la inseguridad– indicadores económicos positivos, una comunicación política que se extiende a diversas esferas de la sociedad, configuran hoy un panorama en que la oposición está lejos de tener algún éxito en disputarle el poder político. Y esto ha sido aprovechado con éxito por el que algún día fue calificado como el "presidente millennial".

Esto ha conllevado también a que el joven presidente asuma poses autoritarias, con una evidente anulación progresiva de los poderes de contrapesos[19].

---

[18] Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/2021, de 7 de junio de 2021. Serie A, núm. 28.

[19] La cuestión realizada con El Salvador que se aborda en este trabajo, es tomada de: Bertot Triana, H. (2020). "Crónica de jurisprudencia iberoamericana", *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 14, núm. 1, pp. 229-282.

Desde 2020 mostró abiertamente en más de una ocasión su voluntad de no acatar las decisiones de una Sala de lo Constitucional que aún no controlaba. Esto se advirtió desde aquella decisión de utilizar al Ejército y hacerlo irrumpir en la Asamblea Legislativa el 1 de febrero de 2020, con el objetivo de que los legisladores aprobaran un préstamo de 109 millones de dólares para financiar un plan contra las pandillas[20]. La cuestión llegó a la Sala de lo Constitucional, quien ordenó al presidente, mediante la Resolución 6/2020, de 10 de febrero de 2020 –que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares, como veremos–, que se abstuviera "de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes"[21]. En esta ocasión el presidente, aunque expresamente manifestó que no compartía la resolución, doblegó su voluntad para acatar lo ordenado[22].

En actos seguidos de estas confrontaciones, que podremos ubicar cronológicamente en el mes de marzo y abril de 2020, el presidente Nayib Bukele expresó abiertamente su voluntad de no acatar resoluciones de la Sala de lo Constitucional, relacionadas con la protección de los derechos humanos en el marco de las medidas adoptadas por el ejecutivo salvadoreño para el enfrentamiento al Covid-19. En esta línea podemos ubicar la Resolución de Hábeas Corpus 148/2020, de 26 de marzo de 2020, la Resolución 148/2020, de 8 de abril de 2020, y la Resolución 148/2020 Ac., de 15 de abril de 2020, esta última saludada en la cuenta oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[23].

---

[20] Ver, por ejemplo: "Bukele mete al Ejército en la Asamblea y amenaza con disolverla dentro de una semana", *El Faro*, 10 de febrero de 2020, https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ej%C3%A9rcito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm; "Nayib Bukele se toma la Asamblea con el Ejército, intimida a diputados y les da un ultimátum", *elsalvador.com*, https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/crisis-asamblea-legislativa-nayib-bukele-ejercito-ultimatum/685115/2020/

[21] 6-2020, Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 10 de febrero de 2020, punto resolutivo 4.

[22] Presidencia de la República, Comunidad de Prensa, San Salvador, 10 de febrero de 2020. Ver en: https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1227087033941839872?s=20. Ver también: "Bukele « acata la orden » de no volver a utilizar a los militares en El Salvador", *El País*, 12 de febrero de 2020, https://elpais.com/internacional/2020/02/11/america/1581453866_072113.html;

[23] En la cuenta oficial de twiter de la Comisión Interamericana, retwitteada también por la cuenta oficial de la sala de lo Constitucional del Tribunal Supremo de El Salvador, se leía:

Fueron decisiones tomadas por el ejecutivo salvadoreño en el marco de esta pandemia que sumaron críticas desde muchas partes por sus enormes consecuencias en el ámbito de los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió con fecha 29 de abril de 2020, "garantizar los derechos de las personas privadas de libertad"[24], ante "la orden de decretar emergencia máxima en los recintos penitenciarios en donde se encontrarían detenidos los internos que pertenecerían a organizaciones criminales", sobre todo la adopción de "el encierro absoluto de 24 horas al día, el aislamiento solitario aplicado a los dirigentes de las organizaciones criminales, el cese de toda comunicación de las personas detenidas con sus familiares y la suspensión de cualquier actividad"[25]. Era un escenario que se relacionaba con aspectos sensibles en materia de derechos humanos en el entorno interamericano, que tuvo oportunidad de resaltar la Declaración de la Corte Interamericana 1/2020, de 9 de abril de 2020, sobre "Covid-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales"[26].

Sobre la intención de perpetuidad en el poder de Bukele, y cómo la Sala Constitucional de la Corte Suprema ha sucumbido a estas intenciones, vale destacar que meses después de publicada la opinión consultiva "La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", una recién constituida Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador –tras un polémico proceso de destitución de los anteriores magistrados[27]–, en su Sentencia I-2021 ("Pérdida de derechos de ciudadanía"), de 3 de septiembre de 2021, interpretó el artículo 152,

---

"La @CIDH saluda el auto de seguimiento de Hábeas Corpus 148/2020, emitido por la @SalaCnalSV de #ElSalvador, en el que se reconocen medidas de tutela de derechos humanos, de acuerdo a la Resolución 1/20 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas" 1/3".

[24] La Comisión urge al Estado de El Salvador "a adoptar medidas que garanticen la vida, salud, integridad y dignidad de las personas privadas de libertad, especialmente de aquellas detenidas en los centros penitenciarios donde se han implementado las medidas que responden a la emergencia máxima recientemente ordenada por el presidente salvadoreño." Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/093.asp

[25] Ibíd.

[26] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf

[27] *Vid*., Indacochea, Ú. y Rubio Padilla, S. (19 de mayo de 2021). "Noche oscura para la independencia judicial en El Salvador", *Agenda Estado de Derecho*. https://agendaestadodederecho.com/independencia-judicial-en-el-salvador/; López, O., "Destitución de jueces constitucionales. Crónica de una muerte anunciada del Estado de Derecho en El

apartado 1) de la Constitución de El Salvador, en el sentido de permitir la reelección presidencial inmediata. La Sala conocería del asunto por medio de un proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía, iniciado para que se declarara la perdida de estos derechos contra otra persona en virtud del artículo 75 ordinal 4º de la Constitución de la República de El Salvador ("art. 75. Pierden los derechos de ciudadano: 4º. Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin").

El artículo 152 constitucional salvadoreño establece: "No podrán ser candidatos a presidente de la República: 1º. El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial". Ya la Sala en su sentencia 163/2013 ("Inconstitucionalidad") de 2014, había interpretado este artículo en el sentido siguiente:

> "El art. 152 ord. 1° Cn. prohíbe la candidatura a presidente de la República de: «El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial». La expresión con que inicia este ordinal comprende tanto a quienes hayan sustituido al presidente electo como al titular del cargo, de modo que esta disposición forma parte del conjunto de preceptos encaminados a garantizar el principio de alternancia o alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia. Esta finalidad comparte, asimismo, los arts. 75 ord. 4° (que sanciona a quienes promuevan la reelección presidencial continua); 88 (que afirma que dicho principio «es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político» y que su violación «obliga a la insurrección»); 131 ord. 16° (que ordena a la Asamblea Legislativa «desconocer» al presidente de la República que continúe en el cargo a pesar de la terminación de su período); 154 (que fija la duración del período presidencial en 5 años y «ni un día más»); y 248 Cn. (que prohíbe la reforma constitucional en este tema)".

Salvador", *Agenda Estado de Derecho*, 14 de mayo de 2021. https://agendaestadodederecho.com/destitucion-de-jueces-constitucionales-el-salvador

Sin embargo, la nueva Sala entendió la necesidad de un "cambio de precedente", en tanto se *estaba* "en presencia de un pronunciamiento cuyo fundamento normativo ha sido erróneamente interpretado, tal parece que los miembros que conformaban la Sala de lo Constitucional al momento en el que pronunció la Sentencia 25-VI-2014, inconstitucionalidad 163/2013, realizaron una interpretación que pasó por alto el hecho que la disposición que en ese momento fue objeto de interpretación y que ahora lo es nuevamente, hacía referencia a una prohibición dirigida a candidatos y no al presidente. De ahí deviene el gran error interpretativo que deja como resultado una interpretación aislada de la voluntad del Constituyente." Y en este punto abunda:

> "Y es que si la Constitución hubiese establecido «no podrá ser Presidente de la República (...)», la interpretación realizada en esa resolución indicaría un adecuado contenido, porque en ese caso la prohibición se hubiese entendido en el sentido que el período inmediato anterior era aquel período previo al período presidencial por el cual se compite. Sin embargo, en este caso el Constituyente ha sido claro al dirigir esa prohibición al candidato, implicando así que el período inmediato anterior al que se refiere es precisamente el período previo al que se es candidato; tal como se ha indicado anteriormente".

En este sentido, la Sala concluyó que "el «período inmediato anterior» se entenderá que hace referencia al período presidencial previo al que se pretende ser candidato a la Presidencia." Más adelante sostiene entonces del artículo 152, apartado 1, que "la interpretación y la lectura que deberá darse al mandato sobre dicha disposición es que las prohibiciones ahí contenidas están dirigidas a los candidatos que hayan tenido la oportunidad de haber sido presidentes en el período inmediato anterior. Esto es importante notarlo, que la Constitución no establece prohibiciones para ser presidente, sino para ser candidato a presidente. Parece irrelevante esta advertencia, pero el reparo es sustancial".

En esta interpretación rocambolesca, con evidentes intenciones de torcer en un sentido determinado la letra del texto constitucional, la Sala se encuentra con el escollo de la segunda parte del artículo 152, apartado 1 ("No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1º. El que haya desempeñado la Presidencia de la República (...) dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial". La Sala entiende esta disposición constitucional como "una salvedad", que implica que "ha de requerirse al Presidente que se haya

postulado como candidato presidencial para un segundo período, deba solicitar una licencia durante los seis meses previos, a fin de lograr concordancia con el artículo 218 de la Constitución en el que se establece la prohibición de prevalerse del cargo para realizar propaganda electoral. En estos casos deberá sustituirlo el vicepresidente, a quien, por defecto, el Constituyente sí le prohíbe inscribirse como candidato por la misma función que este desempeña los últimos seis meses que sustituye temporalmente al Presidente de la República".

Al entender que las únicas restricciones de un candidato a la presidencia eran las contenidas en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 127 de la Constitución y las establecidas en el artículo 151, la Sala asume abiertamente el desafío de impugnar posiciones como las mantenidas por la Corte IDH en la opinión consultiva de referencia, al insistir que el segundo párrafo del artículo 23 de la Convención Americana "se desprend(ían) de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí contenidos". En la Opinión Consultiva de referencia se había expresado claramente:

> "(...) la Corte ha considerado que para asegurar el funcionamiento de un sistema electoral no es posible aplicar solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. La previsión y aplicación de requisitos generales para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Por tanto, por el solo hecho de no estar incluida explícitamente en el artículo 23.2 las restricciones a la reelección presidencial indefinida, no implica que estas sean contrarias a la Convención"[28].

El Tribunal Electoral comunicaba por su parte el 4 de septiembre de 2021 su acatamiento a la decisión de la Sala Constitucional[29]. El 3 de noviembre el propio Tribunal resolvió inscribir la candidatura del presidente a Bukele por el Partido Nuevas Ideas para la contienda electoral del 4 de febrero de 2024, con

---

[28] Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos... *Ob. cit*., párr. 112.

[29] "TSE acatará Resolución de la sala Constitucional", en el que expresaba: "Ante la decisión emanada por la Sala de lo Constitucional sobre la opción de inscripción al Presidente de la República como candidato para un segundo mandato, dará cumplimiento a la misma, en virtud de que las resoluciones y sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia son inapelables y de obligatorio cumplimiento." Disponible en: https://pbs.twimg.com/media/E-crMPgXIAYjP-5?format=jpg&name=small

cuatro votos a favor y un voto de abstención del magistrado Julio Alfredo Olivo Granadino[30]. Sucesivos recursos en representación de otros partidos políticos en contra de la mencionada candidatura fueron rechazados por el tribunal electoral[31]. Y de esta forma el escenario está listo para la previsible reelección de Bukele, con el comportamiento anómalo una vez más de uno de los órganos encargados de garantizar, *inter alia*, la supremacía e integridad de la Constitución.

Esto fue así en el caso salvadoreño, pero no en el boliviano. El Tribunal Constitucional Plurinacional en la Sentencia 1010/2023-S4, de 28 de diciembre de 2023, al revisar la resolución de Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Beni en los marcos de una acción de amparo constitucional contra el presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, David Choquehuanca Céspedes, no perdió la oportunidad de referirse a las posibles limitaciones a la reelección presidencial establecidas en la Constitucional boliviana y a la correcta interpretación que debía asumirse después de la Opinión Consultiva de la Corte IDH.

Los hechos se relacionaban con el reglamento emitido por la Asamblea Legislativa Plurinacional el 27 de marzo de 2023 referido a la Preselección de Candidatas y Candidatos al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional. Entre los requisitos comunes se establecía que los postulantes no hubieran "expresado posturas políticas de manera pública" y ello era demandado como una violación del derecho de libre expresión y a la ciudadanía (en este último caso "concurrir como elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos de poder público y ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad sin más requisito que la idoneidad") de conformidad con el texto constitucional boliviano. En el petitorio se solicitaba la nulidad del mencionado reglamento y la emisión de otro.

El Tribunal Constitucional al tener presente la "vinculación con los derechos a la ciudadanía y los derechos políticos, que incluyen no únicamente el derecho a la libre expresión sino también, a ejercer la función pública", aprovechó para

---

[30] Inscripción de candidaturas presidencial Elecciones 2024. https://info2024.tse.gob.sv/documentos/elecciones/2024/inscripciones/presidenciales/ICPV-N-007-E2024-2029.pdf

[31] Alemán, M. (23 de noviembre de 2023). "El Tribunal Electoral de El Salvador deja en firme la candidatura a la reelección de Nayib Bukele", *AP*. https://apnews.com/world-news/general-news-8100e43b6c46cce07c3dde09f0ec9d1b

"considera(r) necesario y relevante analizar las limitaciones al derecho al sufragio pasivo, como parte de los derechos políticos, y especialmente el de la posibilidad de repostulación de los Magistrados que conforman diferentes Tribunales tanto de la justicia constitucional como de la ordinaria", pero también para analizar "las previsiones constitucionales respecto a la reelección de autoridades en los otros Órganos que componen el Estado"[32]. Al analizar entonces las "restricciones constitucionales del derecho al sufragio pasivo" del órgano ejecutivo, consideró con respecto a la interpretación de la Corte IDH sobre la conformidad de la prohibición de la reelección presidencial indefinida con las posibles limitaciones al artículo 23 de la Convención Americana de derechos humanos (derechos políticos) que:

> "El desarrollo efectuado en la Opinión Consultiva OC-28/2021, de 7 de junio de 2021, el art. 23 de la CADH no constituye un impedimento para el Constituyente o el Legislador para establecer limitaciones a la reelección de autoridades electas.
>
> En aplicación del margen de apreciación de los Estados, y reconociendo la potestad de aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el art. 23 de la CADH no es contrario al art. 168 de la CPE, ni a otras normas orgánicas que establecen límites a la reelección presidencial, como lo reconoció la DCP 0003/2013, que estableció implícitamente la vigencia de la disposición constitucional referida al límite a la reelección presidencial"[33].

Esta sentencia ha sido interpretada por varios medios políticos como una venganza contra el expresidente Evo Morales por sus pretensiones de volver a la vida política mediante su postulación a las elecciones presidenciales de 2025. El propio Evo escribió en su cuenta X, en abierto enfrentamiento con el gobierno presidido por su antiguo Ministro: "Es la prueba de la complicidad de algunos magistrados con el Plan Negro que ejecuta el gobierno por órdenes del imperio y con la conspiración de la derecha boliviana"[34]. Lo cierto es que

---

[32] Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-S4 Sucre, 28 de diciembre de 2023, Tribunal Constitucional Plurinacional, p. 6.

[33] Ibíd., p. 31.

[34] "El Tribunal Constitucional de Bolivia anula la reelección indefinida e inhabilita a Evo Morales para las elecciones de 2025", *BBC*, 30 de diciembre de 2023. https://www.bbc.com/mundo/articles/czdljnjgwq5o

el referido Tribunal Constitucional ha sido cuanto menos un "cambia chaquetas", interpretando el texto convencional según convenga a determinadas fuerzas políticas. Esto pone también en cuestión que, si los jueces quieren llegar a punto, llegan, y para ello pueden justificar con los más notables argumentos el camino o la técnica de interpretación a utilizar.

4. CONCLUSIONES

Si se ha destacado la importancia de opiniones consultivas de la Corte IDH como la referida a la "figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales", aunque haya sido abordaba en el "contexto del sistema interamericano de derechos humanos", es porque se relaciona con uno de los aspectos más candentes y problemáticos en la historia constitucional del continente americano. Y precisamente también porque nació en el fragor de decisiones polémicas por varios órganos encargados de interpretar la constitución en varios Estados del continente en abierto desafío a la democracia y a los derechos humanos. Es esto hoy lo que se vive en procesos políticos como el salvadoreño, en el que a la par de esta opinión consultiva la Corte Suprema salvadoreña permite la reelección de Bukele a costa de torcer a su favor el sentido y alcance del texto constitucional salvadoreño y de impugnar los pronunciamientos previos del mismo órgano.

Pero vale recordar que la debilidad de las democracias es un hecho cierto, y no es un riesgo exclusivo de esta parte del mundo. En el continente europeo hoy se advierten preocupantes procesos políticos que apuntan a un franco deterioro de la democracia. Valiéndose de las propias instituciones, se evidencian procesos de mutación constitucional, control de las esferas de poder que deben servir de contrapeso, se desprotege al Estado frente a la corrupción o ante los separatismos que amenazan la unidad e integridad estatal, se asumen lenguajes incendiarios o destructivos en el debate político, etc. Todo ello ocurre en un escenario incierto y amenazante en lo internacional, con implicaciones desconcertantes a lo interno de las fronteras de cada Estado. Tal vez la realidad latinoamericana, cuando ha mostrado las peores caras en retrocesos democráticos, deba servir de alerta sobre lo que no se debe importar ni imitar en ningún caso.

Capítulo 11
LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA FRENTE A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

Sonsoles Dieste-Muñoz
Profesora Asociada de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Burgos
Juan Tovar Ruiz
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Burgos

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de mayo de 2018 en su discurso con ocasión de la entrega del premio Carlomagno a Emmanuel Macron, Angela Merkel afirmaba que a la luz de las crecientes amenazas a las puertas de Europa "ya no es el caso de que Estados Unidos nos protegerá". También resaltó que los europeos debían tomar el destino en sus propias manos[1].

Este discurso evidenciaba un distanciamiento cada vez mayor entre estadounidenses y algunos de sus principales socios europeos. Especialmente durante la etapa de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos. Un momento en el que las divisiones por razones de naturaleza ideológica, se pusieron enormemente de manifiesto en la relación entre los dos aliados del Atlántico. Estas divisiones generarían un nuevo debate, ante el impulso por parte de Francia de

[1] Fabian, J. y Gstalter, M. (10 de mayo). "Merkel: Europe can no longer rely on US & UK", *The Hill*. https://thehill.com/homenews/administration/387067-merkel-europe-cant-count-on-us-to-protect-us-anymore/

una aspiración tradicional de cierta envergadura que se planteó desde los tiempos del general Charles De Gaulle: la autonomía estratégica.

Cabe destacar que estas divisiones, a pesar de desencuentros iniciales, fueron parcialmente olvidadas durante la etapa del conflicto de Ucrania. En el que los propios europeos, reconociendo las limitaciones propias para abordar este conflicto, nuevamente descansaron en el paraguas defensivo que les proporcionaba Estados Unidos. Si en el año 2019 y con carácter previo a la Cumbre de Londres, el presidente Emmanuel Macron había declarado que la OTAN se encontraba en estado de "muerte cerebral". En el año 2022, con ocasión de la Cumbre de Madrid sostuvo que esta "había despertado con el peor electroshock"[2].

Sin embargo, la aparente unidad entre los aliados de ambas orillas del Atlántico podría ser más débil de lo que parece con ocasión de varios nubarrones que pueden avistarse en el horizonte político. El primero y más evidente es el propio hartazgo de estadounidenses y europeos por el conflicto de Ucrania. Cada vez más visible en hechos como la negativa de los republicanos a asumir la nueva partida propuesta por la Administración Biden, que asciende a 61.000 millones de dólares, o la negativa húngara a aprobar los fondos destinados a Ucrania por la Unión Europea. El segundo sería la nueva exposición de las divisiones internas con ocasión del conflicto en Gaza, donde los líderes europeos han demostrado tener posiciones antagónicas. Finalmente, el más importante de todos, es la previsible vuelta de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Punto que, previsiblemente, acentuará las divisiones no solo entre los aliados del espacio atlántico sino entre los propios europeos entre sí.

Este capítulo precisamente pretende centrarse en estos aspectos para tratar de analizar de una manera más profunda el debate que se viene y que nuevamente enfrentará a los partidarios de la "autonomía estratégica" con los de la relación transatlántica.

Para ello el capítulo se dividirá en varias partes. En primer lugar, se analizará el propio concepto de la autonomía estratégica. Este aspecto no supone un logro menor, dado que ha tenido el mérito o infortunio de tener un carácter proteico,

---

[2] De la Baume, M. y De Saint Remy, P. (17 de marzo de 2022). "War in Ukraine is 'electroshock' for NATO, says Emmanuel Macron", *Politico*. https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/

muy dependiente del líder o Estado que se ha ocupado de formularlo a la hora de procurar su comprensión. Es por ello que se analizarán los principales documentos estratégicos y otras fuentes primarias como los discursos de los propios líderes europeos para tratar de lograr su comprensión. También se analizará el debate al que dio lugar este concepto y su asunción por parte de los principales líderes europeos y se planteará hasta qué punto esta visión podría resultar sustitutiva de la alternativa atlantista.

La segunda parte se centrará en los desafíos de política internacional que la Unión Europea afronta y en sus posibles implicaciones para la relación transatlántica y la política exterior y de defensa europea. Estos desafíos se centrarán en cuatro supuestos y se tratará de analizar el posible alcance y límites de un cierto consenso en el espacio atlántico y sus implicaciones para el desarrollo de una estrategia alternativa como la de la autonomía estratégica. Tres de estos supuestos ya han sido mencionados: el conflicto de Ucrania, la guerra en Gaza y el retorno de Donald Trump a la presidencia europea. A estos cabe añadir el cuarto que sería el de la posición europea ante el ascenso de China. Un elemento de especial relevancia no solo para calibrar los vínculos entre los aliados de ambos lados del Atlántico sino la propia relevancia global de esta organización internacional. Además, es uno de los supuestos donde el debate atlantismo vs autonomía estratégica ha sido más destacable.

A la luz de los hallazgos planteados en el marco de este capítulo se expondrán las correspondientes conclusiones y recomendaciones en el análisis, así como una suerte de tentativa para poder ofrecer una cierta prospectiva de cara a los acontecimientos de un futuro cercano.

2. EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

2.1. Aparición y consolidación de la cuestión de la autonomía estratégica

El conflicto de la antigua Yugoslavia mostró la incapacidad europea de llevar a cabo una respuesta militar efectiva sin apoyo estadounidense (Mauro, 2018), esta constatación suscitó en los países de la Unión Europea (UE) el ánimo de desarrollar una acción exterior y de seguridad común que diera lugar a "cierto grado de autonomía en términos militares fundamentalmente" (Fonfría, 2023:146). Este deseo se materializó en la creación de La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con el Tratado de Maastricht (1993). Posteriormente, con el

Tratado de Lisboa (2009)[3], se introdujo la idea de la UE como actor global con una voz unívoca, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y como parte de la PESC, se configuró la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esta política buscaba alcanzar una mayor cooperación en materias de seguridad y defensa entre los países de la Unión Europea, de qué forma y en qué medida era una cuestión que quedaba indeterminada. Posteriormente, en 2016, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Federica Mogherini (2014-2019), presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que contenía las líneas estratégicas de la UE en su acción exterior. En el marco de este nuevo impulso se creó la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO por sus siglas en inglés), para impulsar una mayor cooperación voluntaria en el ámbito militar, el Fondo Europeo de Defensa, o el Plan de Acción Europeo de Defensa, con el objetivo de dotar a la UE de herramientas para avanzar en la materialización de esta cooperación.

Detrás de gran parte de estas iniciativas –algunas de las cuales han fracasado, como la propuesta de creación de un ejército europeo o la de modificar la adopción de las decisiones en política exterior por consenso (Morillas, 2018)– se encuentra el concepto de autonomía estratégica, que en la última década ha tenido resonancia en el ámbito europeo. Aunque, como se ha señalado, la idea de impulsar una verdadera política de seguridad y defensa europeas ha sobrevolado desde el Tratado de Maastricht, no ha sido hasta recientemente cuando la idea de crear un sistema de seguridad colectiva más allá de la OTAN (Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, 2020), encarnada en el concepto de autonomía estratégica, ha ido cogiendo realmente fuerza en los debates del entorno europeo, fruto de la evolución del sistema internacional y el entorno geopolítico.

Con el fin de la Guerra Fría cambió la estructura del sistema internacional, dando lugar a un sistema unipolar que permitió que los países europeos dejaran de lado las cuestiones de seguridad y defensa ante la percepción de seguridad que les proporcionaba la hegemonía estadounidense (Helwig, 2022). En este contexto, la OTAN se apuntaló como el pilar fundamental de la seguridad y defensa europeas, quedando la carga de la defensa colectiva, encarnada en la Alianza

[3] Texto consolidado el Tratado de Lisboa: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf

Atlántica, en manos de Estados Unidos. En palabras del presidente francés Emmanuel Macron "después de la Guerra Fría, una visión idealista dio crédito a la idea de que el mundo se había vuelto menos peligroso, lo que llevó a una reducción gradual de la parte de nuestro presupuesto nacional dedicada a la defensa. Era la época de los dividendos de la paz"[4]. Aunque en la década de los 90, ya comenzó a resonar el término autonomía estratégica, una serie de acontecimientos recientes lo han situado en un primer plano en los debates europeos.

El Brexit dio un primer empujón para que el concepto comenzará a adquirir fuerza. Con la salida británica de la Unión, el Estado que ofrecía una mayor oposición y bloqueaba la posibilidad de avanzar en cuestiones de seguridad y defensa ya no forma parte del grupo (Mauro, 2018). Además, con ello, la UE perdía a uno de sus mayores activos en cuestiones de seguridad y defensa, quedando Francia como "el único garante del paraguas nuclear de la UE" (Van Abeele, 2021:14).

La llegada a la Casa Blanca de Donald Trump en 2017, supuso una sacudida a la tradicional alianza de Europa con Estados Unidos y el paraguas de seguridad que este ha supuesto para los países europeos desde la Segunda Guerra Mundial (Morillas, 2018). Su giro hacia una mayor unilateralidad, sumado a las acusaciones de que Europa no contribuía suficientemente a su propia seguridad y defensa, resonaron ampliamente y pusieron en duda la fortaleza de las relaciones transatlánticas (Tovar, 2020). Estas críticas hacia la pasividad del viejo continente en lo que a su propia seguridad y defensa se refiere, pusieron sobre la mesa la dependencia europea de Estados Unidos, destacando tres cuestiones. Que las prioridades estratégicas e intereses de Estados Unidos y Europa no siempre confluyen (máxime en el sistema internacional que se está conformando). Que, en los casos de ausencia de intereses compartidos, la Unión Europea y sus países miembros no tienen la capacidad de defender e imponer sus intereses de forma autónoma, por lo que los intereses de la Unión Europea quedan subordinados a los de Estados Unidos. Por último, que la llegada de un presidente con una estrategia unilateral o prioridades estratégicas alejadas de la relación transatlántica, puede dejar a Europa con una seguridad frágil. El giro hacia el pacífico

---

[4] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

que se inició con la administración Obama marcó el inicio de la distancia entre los objetivos estratégicos europeos y los de Estados Unidos (Tovar, 2020), y la dependencia europea de las visiones del mundo de la persona que ostenta la presidencia estadounidense se hizo patente con la llegada de Trump.

Posteriormente, la pandemia mundial provocada por la Covid-19 puso en jaque las cadenas de suministro y evidenció la dependencia a nivel global y europeo de China (Fonfría, 2023), país que, mientras se posiciona como competidor sistémico de Estados Unidos, es fundamental para la economía global, y desde 2020 es el primer socio comercial de la UE, adelantando a Estados Unidos[5] (Van den Abeele, 2021). Dos cuestiones se manifestaron: que los países europeos deben encontrar su propio equilibrio para garantizar sus intereses, y su vulnerabilidad individual y la consecuente conveniencia de aunar fuerzas y abordar problemas de forma conjunta.

La invasión rusa de Ucrania, que trajo de vuelta las guerras convencionales a suelo europeo, ha evidenciado tanto la dependencia europea de Estados Unidos para garantizar la seguridad en sus propias fronteras, como la importancia de tener una buena capacidad defensiva en un entorno en el que la paz y seguridad no están garantizadas (Colom, 2022). Sobre todo, con un vecino como Rusia, que, si bien no es una potencia en térmicos económicos, si lo es desde el punto de vista militar, siendo el cuarto país con mayor gasto militar a nivel global[6].

Por último, más allá de acontecimientos concretos, podemos hablar de la complejización del entorno internacional fruto de los cambios en la distribución de poder. El sistema internacional está mutando, e independientemente de si se aprecia un cambio estructural (de bipolaridad a multipolaridad) o no (de bipolaridad a bipolaridad imperfecta) (Bekkevold, 2023; Ashford y Cooper, 2023), la realidad internacional es mucho más compleja que hace unos años. El ascenso de China, la creciente asertividad de Rusia y los conflictos que están estallando o resurgiendo en los últimos años, dan cuenta de que el tablero internacional se está moviendo (Tovar, 2021).

---

[5] PARLAMENTO EUROPEO, "La Unión Europea y sus socios comerciales". https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Por%20lo%20que%20se%20refiere

[6] STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, "El gasto militar mundial alcanza un nuevo récord con el aumento del gasto europeo". https://www.sipri.org/sites/default/files/MILEX%20Press%20Release%20ESP.pdf

En este contexto, la Unión Europea y los países miembros han tomado consciencia de que tienen que repensar su estrategia y su rol internacional (Anghel *et al.*, 2020). La emergente estructura internacional requiere el desarrollo por parte de la Unión Europea de una estrategia que la permita hacer frente a sus desafíos particulares, definir y defender sus propios intereses, ya sea a través del fortalecimiento de las relaciones transatlánticas o del camino hacia una mayor autonomía estratégica. La ilusión de un sistema internacional pacífico en la que llevaban décadas inmersos los líderes europeos ha ido derribándose con el transcurso de estos acontecimientos, y los países europeos han adquirido conciencia de la profunda dependencia de Estados Unidos en lo que a seguridad y defensa se refiere, con todas sus implicaciones. Las declaraciones del Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell, dan buena cuenta de esta suerte de despertar geopolítico: "podemos decir que la guerra de Ucrania en 2022 presenció el nacimiento tardío de una Unión Europea geopolítica. Durante años, los europeos han debatido cómo hacer que la UE sea más consciente en términos de seguridad, con una unidad de propósito y capacidades para perseguir sus objetivos políticos en el escenario mundial. (...) Esto es positivo, pero necesitamos asegurarnos de que el despertar geopolítico de la UE se convierta en una postura estratégica más permanente" (Borrel, 2022)[7].

Con este escenario, aunque los líderes europeos coinciden en que la Unión Europea es excesivamente dependiente de Estados Unidos, y en que debe desarrollar unas capacidades que la permitan defender sus intereses y adoptar un rol más proactivo a nivel internacional, no coinciden en el camino a seguir para lograr estos objetivos. A la luz de esta coyuntura, los países europeos han comenzado a plantearse si la estrategia para afrontar los desafíos internacionales pasa por continuar reforzando la relación transatlántica, pero con un mayor papel europeo en esta, o si pasa por reformular su posición hacia una mayor independencia del Estados Unidos. En el centro de esta cuestión se encuentra la autonomía estratégica, en torno a la cual, como veremos más adelante, se han posicionado los países de la UE en dos grupos: europeístas y atlantistas.

---

[7] Borrell, J. (24 de marzo de 2022). "Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine", groupe d'études géopolitiques. https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine/

2.2. La indefinición de la autonomía estratégica

La autonomía estratégica, a veces denominada también como soberanía estratégica[8], es un concepto multidimensional y en gran medida indefinido. Es multidimensional porque, aunque inicialmente se circunscribía a seguridad y defensa, con el tiempo su contenido se ha ido estirando y actualmente también se aplica al ámbito energético, tecnológico o industrial entre otros (Van den Abeele, 2021). Y es indefinido, porque su interpretación, contenido y objetivos dependerán del actor que lo formule (Howorth, 2019). Por lo tanto, cuando se enuncia este término, no queda claro a que nos estamos refiriendo y se abre la puerta a la ambigüedad acerca de qué y para qué es la autonomía estratégica (Helwig, 2022). Cabe señalar que, incluso en el ámbito académico "a pesar de la gran variedad de material comparativo y del creciente número de estudios sobre la autonomía, sigue faltando una definición única universalmente aceptada y el concepto en sí sigue siendo vago" (Zielinski, 2020:4). Este capítulo se circunscribe únicamente al concepto de autonomía estratégica desde el punto de vista de la seguridad y defensa, esto implica, por ejemplo, que dejamos fuera el concepto autonomía estratégica abierta, más orientado a cuestiones económicas.

La inexistencia de una definición común acerca de qué entendemos cuando hablamos de la autonomía estratégica es el primer obstáculo para su consecución (Zielinski, 2020). Más allá del disenso entre los Estados con un menor peso, esta división se refleja en las dos mayores potencias europeas, Francia y Alemania, cuya posición al respecto entra en competición y dificulta el avance hacia una agenda común (Major y Mölling, 2020).

Aunque la Unión Europea sea una forma muy avanzada de integración regional y vaya mucho más allá que cualquier otra Organización Internacional en sus objetivos y funciones, no deja de ser la unión de una serie de Estados. Y es precisamente en el plano de la seguridad y defensa, el área en el que se plantea uno de los mayores desafíos al proceso de integración. Siendo esta materia una de las funciones clásicas de los Estado que afecta a sus intereses vitales y al mantenimiento de su soberanía, la Unión Europea la ha dejado tradicionalmente en manos de los Estados miembros (Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, 2020). Implementar una

---

[8] Anghel, S. (septiembre de 2020). "Strategic sovereignty for Europe", European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI(2020)652069_EN.pdf

autonomía estratégica implica desarrollar una estrategia común, con una dimensión europea y no estatal. Esto requiere la formulación de objetivos (a corto, medio y largo plazo), prioridades y líneas rojas, y la identificación de desafíos y amenazas. Las distintas ubicaciones geográficas y entorno estratégico (Fonfría, 2023), diversas realidades socioeconómicas y demográficas, y el bagaje histórico, cultural e identitario (Helwig, 2022), o las distintas culturas estratégicas (Staigis, 2018), hacen que la percepción de amenazas y desafíos o las visiones del mundo no converjan. Por ejemplo, debido a su ubicación territorial, hay una clara división entre los países del norte y del sur de Europa, mientras los primeros ven al vecino ruso como una amenaza existencial, los segundos encuentran entre sus intereses vitales el control migratorio o el terrorismo (Zielinski, 2020:12). A estas dificultades se añade el hecho de que los Estados europeos tienen distintos modelos de asociación estratégica con Estados Unidos (Belin *et al.*, 2017). El Alto Representante de la UE manifestaba la consciencia de esta dificultad cuando escribía "las cosas se complican a la hora de definir las implicaciones concretas de esta orientación y el nivel de autonomía estratégica que conlleva (...) no todos los Estados europeos ven los problemas a través de las mismas lentes, porque no comparten ni la misma historia ni la misma geografía. Y como resultado, no tienen las mismas percepciones estratégicas"[9].

En definitiva, la formulación de lo que a nivel estatal se denomina interés nacional, se torna complejo ¿podemos identificar una suerte de intereses nacionales o vitales transversales que permitan formular una gran estrategia común?, como veremos en la segunda parte del capítulo, la respuesta parece ser negativa. Si cogemos una serie de casos y analizamos las posiciones al respecto, encontramos que la acción exterior es un tema divisivo. Teniendo esto en cuenta, cuando se habla de autonomía estratégica es casi inevitable que esta se reduzca a la protección de los intereses estratégicos de los Estados con mayor peso y mayor capacidad en la toma de decisión de la Unión Europea, lo que dificulta una identificación y compromiso de todos los estados con una estrategia común orientada a la autonomía estratégica. Como señalan Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, aunque algunos líderes creen que "mantener la soberanía nacional y al mismo tiempo crear una autonomía estratégica europea no son en absoluto mutuamente

[9] Borrell, J. "Why European strategic autonomy matters", The Diplomatic Service of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en

excluyentes, de hecho, es bastante problemático" (Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, 2020:230).

El concepto fue acuñado en 1950 por el general Charles de Gaulle, y posteriormente recogido en 1994 en el Libro Blanco de Defensa francés[10]. En 1998, en la Declaración de Saint-Malo[11], acordada por los dos miembros de la UE con más capacidades en seguridad y defensa, Francia y Reino Unido, se establecieron los elementos nucleares y principios básicos para impulsar una defensa europea conjunta. La declaración dejaba claro que la UE buscaba tener una mayor autonomía respecto de Estados Unidos: "La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios (...) debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar", pero mantenía la centralidad de la OTAN como eje central de la defensa y seguridad europeas "al fortalecer la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea (...), mientras actuamos de conformidad con nuestras respectivas obligaciones en la OTAN, estamos contribuyendo a la vitalidad de una Alianza Atlántica modernizada que es la base de la defensa colectiva de sus miembros" (Declaración de Saint-Malo, 1998). Con esta declaración, se "expresaba de manera implícita la incapacidad de Francia y Reino Unido para actuar autónomamente y el deseo de que el resto de los Estados Miembros se implicaran más activamente en esta tarea" (Martí, 2018:21), y a su vez se enmarcaba la defensa europea como complemento a la OTAN, no como alternativa. En 2013 es la primera vez que el Consejo Europeo utiliza el concepto autonomía estratégica, en relación a la necesidad de una industria y tecnologías independientes y fuertes para impulsar la capacidad defensiva de la UE. El concepto no queda definido y se sigue explicitando que la PCSD "continuará desarrollándose en plena complementariedad con la OTAN"[12]. Fue en 2016, con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad del Unión Europea (EG) "Visión Compartida, acción Común: Una Europa más Fuerte" cuando

---

[10] www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/944048700.pdf, quoted in Mauro (2018:4).

[11] Romero Junquera, A. "25 years of "Saint Malo Declaration", cornerstone of EU Common Security and Defence Policy", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Analysis Paper 82/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion_ENG.pdf

[12] CONSEJO EUROPEO, Conclusiones 19/20, diciembre de 2013. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf

el concepto se introdujo definitivamente en los documentos europeos como un elemento de la política exterior de la UE. Sobre cuál es su definición (desde el punto de vista de la seguridad y defensa), el espíritu del concepto hace alusión a la reducción de dependencia –y consecuente vulnerabilidad– de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. A partir de ahí, ya encontramos concepciones diversas.

Como hemos señalado, la UE introdujo el concepto en la Estrategia Global de 2016, donde no lo define y simplemente habla del objetivo de alcanzar "un nivel apropiado de ambición y autonomía estratégica" (p. 9). También dice que, "Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros (...) de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario". Vemos como se habla de un nivel apropiado de autonomía, pero ¿qué es un nivel apropiado? Esta pregunta sigue resonando en el centro del debate acerca de la autonomía estratégica, es esta imprecisión, que nace de la propia naturaleza interestatal de la Unión Europea, la que permite que entren distintas preferencias en competición. En el Plan de Implementación de la Estrategia Global aprobado ese mismo año se define el concepto, según este "la autonomía estratégica de Europa implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales en la medida de lo posible, al tiempo que tiene la capacidad de operar de manera autónoma cuando y donde sea necesario" (p. 4). Posteriormente, en la Agenda estratégica de la UE 2019-2024 no aparece el término autonomía estratégica, pero si se dice que La UE "tiene que aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma" y habla del incremento de sus capacidades defensivas. En Brújula Estratégica 2022[13] el término solo aparece una vez y no es definido, solo dice "Esta Brújula Estratégica fortalecerá la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con socios para salvaguardar sus valores e intereses" (p. 23). En la Declaración de Versalles[14] del 11 y 12 de marzo de 2022 tampoco aparece el término, pero si se habla del compromiso de la UE con que "en el ámbito de la

---

[13] UNIÓN EUROPEA, "A strategic compass for security and defence". https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en

[14] CONSEJO EUROPEO. (11 de marzo de 2022). "Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Declaración de Versalles". https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf

defensa, seguiría una línea de acción estratégica y aumentaría su capacidad para actuar de manera autónoma", lo mismo sucede en la Declaración de Granada[15] de octubre de 2023. En la Carta sobre la próxima Agenda Estratégica, emitida por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel en junio de 2023[16] tampoco aparece el término.

Francia, en la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad Nacional francesa de 2017 sostiene que la autonomía estratégica es "la capacidad para decidir y actuar sola para defender sus intereses" (p. 54), definición que mantiene en la "Revisión Estratégica Nacional" de 2022 (p. 20).

En la Estrategia Nacional de Seguridad Alemana 2023[17], no aparece el concepto autonomía estratégica ni ninguno intercambiable, al igual que no aparecía en el Libro Blanco de 2016 sobre Política de Seguridad y el futuro de la Bundeswehr[18]. Sin embargo, si que se habla del objetivo de adquirir cierta independencia cuando establece que: "contar con una capacidad de actuación europea independiente es un requisito cada vez más necesario para la seguridad de Alemania y de Europa" (p. 31), aunque siempre enmarca este incremento de las capacidades como una forma de reforzar el pilar europeo en la OTAN.

Respecto a España, en la Estrategia de acción Exterior 2021-2024"[19], se pone de relieve la existencia de un "interrogante sobre la capacidad de liderazgo internacional de la propia Unión Europea (...) y su voluntad de asumir una mayor autonomía estratégica en determinados ámbitos" (p. 24). Sobre su definición, en

---

[15] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (6 de octubre de 2023). "Declaración de Granada". https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/declaracion-granada-reunion-informal-jefes-estado-gobierno-euco-ue/

[16] CONSEJO EUROPEO. (24 de junio de 2023). "Carta del presidente Michel sobre la próxima Agenda Estratégica". https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/24/letter-from-president-michel-on-the-next-strategic-agenda/

[17] ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD, "Capaz de defenderse. Resiliente. Sostenible. Seguridad Integrada para Alemania". https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/estrategia-de-seguridad-nacional-ES.pdf

[18] WHITE PAPER 2016, "White paper on German security policy and the future of the Bundeswehr". https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf

[19] GOBIERNO DE ESPAÑA, "Estrategia de acción exterior 2021-2024". https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

consonancia con la Estrategia Global y el Plan de Implementación de la UE, establece que "la autonomía estratégica permitirá a la Unión Europea impulsar sus valores e intereses mediante alianzas, cuando esto sea posible, y sola cuando ello sea necesario" (p. 70). Posteriormente, en el "Non-paper on Strategic Autonomy while preserving an open economy"[20] que publicó junto a Países Bajos, establece que la autonomía estratégica vinculada a la seguridad y defensa tiene "tres dimensiones: política (estrategia), operativa (capacidades) e industrial (equipamiento)", y la define, en línea con la Estrategia de Acción Exterior, como la "capacidad de tomar y ejecutar decisiones autónomas, preferiblemente en coordinación con sus socios globales, pero sin comprometerse con dependencias unilaterales".

2.3. Las dos posiciones dentro de la Unión Europea: Autonomía Estratégica vs Relaciones Transatlánticas

En consonancia con lo expuesto, dentro de la Unión Europea se pueden identificar dos posiciones al respecto de la estrategia de seguridad y defensa de la Unión: las atlantistas y las europeístas, estas últimas orientadas hacia una concepción más radical, si queremos decirlo así, de la autonomía estratégica. Aunque se puede hacer otro tipo de divisiones, a juicio de quienes escriben estas líneas, tiene lógica agrupar las posiciones en dos grupos encarnadas en Francia y Alemania, teniendo en cuenta que son las dos mayores potencias europeas, con capacidad de marcar el debate, la agenda, e inclinar las decisiones políticas. Las discrepancias al respecto de la autonomía estratégica no deberían extrañar, ya en la redacción del Tratado de Maastricht, cuando se estableció la PESC, se tenían en cuenta las distintas culturas estratégicas. Peter Rickets, quien participó en la elaboración del documento, dice que en el artículo B del Título 1, donde se estableció como objetivo la "implementación de una política exterior y de seguridad común, incluida la eventual formulación de una política de defensa común, que podría con el tiempo llevar a una defensa común", se hablaba de una defensa común de forma ambigua para que esta fuera doblemente interpretable y poder así llegar a un acuerdo (Ricketts, 2017).

---

[20] Rijksoverheid. (25 de marzo de 2021). "Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy". https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy

El bloque que denominamos europeísta, esto es, el que defiende la consecución de una autonomía estratégica entendida de una forma más ambiciosa, está liderado por Francia, y junto a él se alinean países como Grecia o España. Aunque cabe destacar que estos últimos tienen una posición más equilibrada al respecto, siendo el estado francés el mayor defensor de esta postura y el que la lleva más lejos en sus planteamientos. El segundo bloque, al que denominamos atlantista, ha estado tradicionalmente liderado por los británicos, que "creen que las relaciones transatlánticas son el fundamento sobre el cual debería construirse la seguridad regional y global europea" (Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, 2020:234). Sin embargo, con el Brexit, Alemania ha quedado como la potencia de la UE que lidera esta posición, aunque con una posición más equilibrada que la de Reino Unido.

El primer bloque enfoca la autonomía estratégica como un elemento básico para garantizar la plena "soberanía y libertad de acción"[21], lo que garantizaría la protección de unos intereses particulares compartidos de Europa, así mediante la autonomía estratégica, los europeos podrían "definir juntos cuáles son sus intereses de seguridad y decidir soberanamente lo que es bueno para Europa"[22]. Tiene que ver con una autonomía entendida de forma amplia, basada "en tres niveles: político, operacional e industrial" (Arteaga *et al.*, 2017:8). Esta concepción emana de la tradición doctrinal francesa en política exterior, donde el concepto de autonomía estratégica nace y tiene un profundo arraigo. Esta posición está vinculada con el gaullismo, la tradición ideológica y estratégica de pensamiento francés sobre su rol en el mundo y la aspiración de ser una potencia con un peso específico, que es integrada a nivel europeo a través del impulso del concepto de autonomía estratégica. Al respecto, Macron dice que Europa "necesita un despertar. Revisar el orden mundial para promover la paz es el camino que debemos seguir, y Francia y Europa tienen un papel histórico que desempeñar"[23]. En el libro blanco de

---

[21] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[22] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[23] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

2008 ya habla de extrapolar la autonomía estratégica a la Unión Europea, "Francia considera que la Unión necesita una capacidad permanente y autónoma de planificación estratégica. En lo que respecta a la planificación operativa y la realización de operaciones, la Unión depende actualmente de la disponibilidad de capacidades de comando nacionales que solo poseen un pequeño número de Estados miembros, que están muy solicitadas, o de los medios de la OTAN. El aumento de sus intervenciones externas, por lo tanto, requiere la ampliación de las capacidades europeas en este ámbito. Francia considera además necesario tomar medidas para asegurar que las operaciones militares y misiones civiles de la Unión estén bajo un liderazgo estratégico unificado en Bruselas" (p. 90).

Acorde a esta visión, el bloque europeísta plantea que, por un lado, hay un entorno geopolítico cambiante y complejo caracterizado por la lucha de poder, y en el que la paz ya no está garantizada, en el que "la idea misma de un orden multilateral basado en el derecho, en el que se regule el uso de la fuerza, se cumplan los compromisos, y las leyes creen obligaciones que se apliquen a todos, está siendo muy cuestionada hoy en día"[24]. Por otro lado, esta posición se ha visto espoleada a medida que el principal socio de la Alianza Atlántica, Estados Unidos, ha ido desarrollando prioridades estratégicas alejadas de territorio europeo, Macron lo señalaba cuando decía: "tenemos una geografía distinta a la suya, que puede desalinear nuestros intereses. Lo que es nuestra política de vecindad con África, con el Próximo y Medio Oriente, con Rusia, no representa una política de vecindad para los Estados Unidos de América. Por lo tanto, no es sostenible que nuestra política internacional dependa de ellos o siga sus pasos"[25]. Este distanciamiento, unido a las críticas recibidas por parte del presidente Trump, llevó al presidente francés a afirmar en una entrevista de 2019 que la Alianza Atlántica se encontraba "en estado de muerte cerebral". Posteriormente, Francia moderó su posición afirmando que la Alianza Atlántica sigue siendo un eje fundamental de la seguridad europea; en la Conferencia de Múnich en 2021 el presidente del país galo dijo: "Creo en la OTAN", y "Creo que la mejor participación posible de Europa dentro de la OTAN es estar mucho más a cargo de su pro-

---

[24] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[25] Macron, E. (16 de noviembre de 2020). "La doctrine Macron : une conversation avec le Président français", Le Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/

pia seguridad"[26], pasando así a hablar de una Europa de la defensa fuera de la OTAN, al fortalecimiento del "pilar europeo dentro de la OTAN"[27].

En esto entorno internacional complejo, el eje europeísta entiende que Europa tiene intereses propios e independientes, por lo que debe desarrollar las capacidades de promoverlos por sus propios medios. Al respecto de esta dimensión europea de los intereses, el ministro de las fuerzas armadas Florence Parly, afirmaba que "La autonomía estratégica solo tiene sentido si es parte del proyecto europeo: construir nuestra autonomía estratégica significa construir una Europa de la defensa"[28]. Así, la idea francesa de *grandeur* extrapolada a la UE plantea que esta tiene que desarrollar una estrategia y capacidades que la permitan proyectarse como una potencia con influencia global capaz de dar forma al entorno internacional y competir por el poder, en lugar de convertirse en un tablero en el que otras potencias proyectan su influencia, Macron decía al respecto: "los europeos deben darse cuenta colectivamente hoy de que (...) podrían encontrarse rápidamente en riesgo de otra carrera armamentística convencional e incluso nuclear en su territorio. No pueden quedarse de brazos cruzados. Volver a convertirse en un campo de confrontación para las potencias nucleares no europeas no sería aceptable. No lo aceptaré"[29]. El desarrollo de una autonomía estratégica tal y como la concibe el bloque liderado por Francia, posicionaría a la UE como un actor sistémico en competición con el resto de grandes potencias: Estados Unidos, China y Rusia. Esta condición de actor sistémico, también exigiría la asunción europea de más responsabilidades a nivel internacional y su posicionamiento como proveedor de seguridad, e implicaría desarrollar un *hard power* propiamente europeo, con el consecuente incremento en gasto de defensa; así lo señalaba Macron cuando decía: "escuchemos a los Estados Unidos de América,

---

[26] REUTERS. (19 de febrero de 2021). "France's Macron: 'I do believe in NATO'". https://www.reuters.com/article/us-germany-securityconference-macron-idUSKBN2AJ24D/

[27] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[28] MINISTÈRE DES ARMÉES. (16 de agosto de 2020). "Discours de rentrée de Florence Parly, ministre des Armées". https://archives.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-de-rentree-de-florence-parly-ministre-des-armees.html

[29] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

diciéndonos: Gasten más en su seguridad, puede que ya no sea, con el tiempo, su garante de último recurso, su protector"[30]. La idea es poder llevar a cabo operaciones más allá del Vecindario Europeo, ser un actor capaz de involucrarse, proyectar su poder y promover sus intereses en distintos escenarios. La estrategia pasaría por el desarrollo de una autonomía estratégica entendida como autosuficiencia en cuestiones de seguridad y defensa, es decir la capacidad de actuar de forma independiente y de tener alianzas por decisión, no por dependencia. "Se trata de reflexionar sobre los términos de la soberanía y la autonomía estratégica europea para que podamos tener peso por nosotros mismos y no nos convirtamos en vasallos de tal o cual potencia sin voz ni voto"[31]. Este objetivo implica promover una independencia efectiva de la OTAN y de Estados Unidos para pasar a una situación más igualitaria en la que haya "una relación transatlántica reequilibrada, una alianza en la que los europeos sean socios creíbles y eficientes" y en la que los europeos "sean capaces de decidir y actuar por sí mismos cuando sea necesario"[32]. Si bien, desde la guerra de Ucrania este sector ha moderado su posición, dada la revitalización de la relevancia de la Alianza Atlántica, persiste la idea de que los países europeos son demasiado dependientes de Estados Unidos y de la OTAN[33]. Por lo tanto, la estrategia pasaría por desarrollar unas capacidades militares que permitan a la UE garantizar su seguridad y defensa de forma independiente, teniendo en cuenta que el compromiso estadounidense hacia los asuntos europeos puede variar.

Por otro lado, en la posición atlantista incluimos un abanico de países con posiciones diversas, pero que tienen en común la postura de que la mejora en la defensa y seguridad europeas se debe dar en el marco de la Alianza Atlántica. El grupo está formado por un mayor número de países entre los que se encuentra

---

[30] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[31] Macron, E. (16 de noviembre de 2020). "La doctrine Macron : une conversation avec le Président français", Le Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/

[32] Élysée. (7 de febrero de 2020). "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy". https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy

[33] Von Ondarza, N. y Overhaus, M. (abril de 2022). "Rethinking Strategic Sovereignty Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine", SWP COMMENT, nº31. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C31_Strategic_Sovereignty.pdf

Alemania, Italia, Polonia, o los Bálticos. Aunque comparten con el otro bloque la idea de que la Unión Europea debe incrementar su compromiso con su propia seguridad y defensa como mostró el canciller alemán Scholz cuando afirmó que "sabemos que la mirada de Washington se dirige cada vez más hacia la competencia con China y la región de Asia-Pacífico", mantiene la idea de que "lo indispensable que es la asociación transatlántica"[34]. La OTAN se mantiene como la piedra angular de la defensa europea, en este sentido, las relaciones transatlánticas son irremplazables y cualquier mejora de las propias capacidades debe darse dentro de ese marco (Zandee *et al.*, 2020).

Este grupo de países sí que plantea un "aumento coordinado de las capacidades"[35] pero con la OTAN en el centro, entendiendo que "cada mejora, cada unificación de las estructuras de defensa europeas en el marco de la UE refuerza a la Alianza"[36], de forma que se desarrollen capacidades complementarias y no sustitutivas. Así, la apuesta pasa por incrementar la autonomía solo en determinadas áreas en el marco de la PCSD como las amenazas hibridas o la estabilización y gestión de crisis en el Vecindario Europeo y siempre en compatibilidad con las funciones de la OTAN, es decir, la seguridad territorial no debería ser objeto de la autonomía estratégica, sino que quedaría en manos de la Alianza Atlántica (Franke y Varma, 2019).

Sí que existe la idea de modificar las relaciones transatlánticas en el sentido de crear una Europa más responsable de su propia seguridad y defensa, y así "reforzar el pilar europeo de la OTAN"[37], pero sin remover el marco vigente. La Alianza es la piedra angular de la seguridad y defensa europeas y, se entiende,

---

[34] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

[35] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

[36] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

[37] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

como dijo recientemente el canciller alemán, que "si nos tomamos en serio nuestra propia seguridad, Estados Unidos hará lo mismo"[38].

Este eje atlantista entiende que la aspiración de desarrollar una autonomía estratégica completa no se corresponde con la realidad y que la Unión sigue dependiendo y necesitando a Estados Unidos para su defensa, función que, a su juicio, la Unión Europea no es capaz de desempeñar de forma autónoma. La ministra alemana de defensa dejó esta visión clara cuando afirmó que "las ilusiones de la autonomía estratégica europea deben llegar a su fin: los europeos no podrán reemplazar el papel crucial de Estados Unidos como proveedor de seguridad"[39]. Por lo tanto, la estrategia desde el prisma atlantista pasa por reforzar la Alianza Atlántica porque no "podríamos garantizar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de Europa sin la OTAN y los Estados Unidos"[40]. Este grupo entiende que el planteamiento de autonomía estratégica que hace el eje europeísta podría debilitar las relaciones transatlánticas y "dar lugar a una retirada del apoyo militar estadounidense al continente europeo" (Zandee et al., 2020:4). Además, la autonomía estratégica y las iniciativas francesas se ven como un intento de Francia de extrapolar sus intereses a una agenda europea e incrementar su influencia (Moya Cánovas, 2019).

Cabe señalar que, dentro de este grupo, hay un subgrupo que se opone al desarrollo de una autonomía estratégica de forma más radical. Aquí se encuentra el grupo de países conocido como Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y en menor medida los Bálticos (Estonia, Lituania y Letonia), países que por su cercanía a Rusia la perciben como una creciente amenaza, y ven en su vecino sus intereses más vitales comprometidos (Zandee *et al.*, 2020). Su especial posición geográfica hace que estos entiendan que Estados Unidos es su garante de seguridad y que no estén dispuestos a adoptar el riesgo vital que supondría debilitar las relaciones transatlánticas (Thompson, 2019). Temen que una mayor autonomía estratégica implique una menor cooperación

---

[38] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

[39] Kramp-Karrenbauer, A. (2 de noviembre de 2020). "Europe still needs America", *Politico*. https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/

[40] Kramp-Karrenbauer, A. (2 de noviembre de 2020). "Europe still needs America", *Politico*. https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/

e incluso incompatibilidad con el marco de la OTAN y el consecuente debilitamiento de las relaciones transatlánticas. Desde su posición, en todo caso, la autonomía estratégica debería centrase en mayor capacidad de gestión de conflictos y crisis, pero no adentrarse en cuestiones de defensa territorial (Franke y Varma, 2019). Acontecimientos como la anexión rusa de Crimea en 2014 o la invasión de Ucrania, que han llevado a la solicitud de Suecia y Finlandia de entrar en la OTAN, han espoleado esta visión, a raíz de este acontecimiento, el canciller alemán afirmó que "la Otan está más unida que nunca y tomamos decisiones políticas en solidaridad transatlántica"[41]. Dinamarca, por ejemplo, percibe como amenaza tanto a Rusia, como a la creciente presencia de china en el ártico, del que es país costero (Zandee *et al.*, 2020). El otro subgrupo, en el que se encuentran Alemania, República Checa o Italia, son una suerte de equilibrador entre las posiciones que rechazan frontalmente la autonomía estratégica y la posición que representa Francia (Arteaga *et al.*, 2016).

3. DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DEBATE

Tal y como se había resaltado con antelación, tras exponer los fundamentos del debate se expondrán cuatro desafíos prácticos que podrían condicionar este debate y sus implicaciones.

3.1. La Guerra de Ucrania

Si existe un supuesto que ha mostrado sus especiales implicaciones para la relevancia tanto de la autonomía estratégica como de la relación transatlántica como ejes vertebradores de la política exterior y de defensa de la Unión Europea es la Guerra de Ucrania. La invasión rusa de Ucrania en el año 2022, ha generado dos efectos paralelos y aparentemente contradictorios para este debate.

Por un lado, ha puesto de manifiesto la importancia de las garantías de seguridad que Estados Unidos ofrece a Europa como pieza clave del equilibrio de poder regional e incluso de un orden internacional supuestamente liberal.

---

[41] Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/

El liderazgo estadounidense se puso de manifiesto desde un primer momento en la difusión de la información de inteligencia que respaldaba las acciones rusas en relación al inicio de la invasión, el establecimiento de una acción coordinada con los diferentes aliados de Estados Unidos, tanto europeos como asiáticos, la adopción de medidas que garantizasen la seguridad de los aliados de Europa oriental y la asistencia militar y económica tanto a Ucrania como a sus aliados de la OTAN[42].

Esta coordinación también se puso de manifiesto en la adopción de una política de sanciones activa frente a Rusia, ya anunciada por el presidente Biden el 23 de febrero de 2022, así como en la aportación de asistencia militar masiva a Ucrania. De manera paralela, la Unión Europea adoptó sus dos primeros paquetes de sanciones el 23 y el 25 de febrero. La adopción de sanciones, en cualquier caso, sería más sencilla en el caso estadounidense por su menor exposición a Rusia, que en el europeo. En especial desde un punto de vista energético[43].

La adopción de medidas por parte de la OTAN, tanto en asistencia de Ucrania como para garantizar la seguridad de los países limítrofes con este país, resultarían en un reconocimiento generalizado de su papel en la seguridad europea, reforzada además por la adhesión de nuevos Estados miembros como Finlandia o Suecia. Si los años previos habían implicado el cuestionamiento de la relación transatlántica, el conflicto de Ucrania llevaría a la proclamación de su fortalecimiento. La corrección del presidente francés, Emanuel Macron, de su visión sobre la OTAN a raíz del conflicto supondría un elemento de interés que parecía resaltar esta revitalización. El propio papel de Estados Unidos, que lideraría en un inicio las aportaciones tanto militares como civiles de la ayuda económica

---

[42] Alcaro, R. (2 de febrero de 2022). "The Return of US Leadership in Europe: Biden and the Russia Crisis", *Istituto Affari Internazionale*. https://www.iai.it/en/pubblicazioni/return-us-leadership-europe-biden-and-russia-crisis

[43] Biden, J. (23 de febrero de 2022). "Statement by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine", *Casa Blanca*. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/23/statement-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/ Sobre las medidas europeas véase CONSEJO EUROPEO, "Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania". https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/

a Ucrania, con una aportación asignada de más de 75.000 millones de dólares también parecía reforzar este papel[44].

Lo paradójico es que los defensores de la autonomía estratégica también encontrarían motivos para reforzar sus posiciones a raíz de lo acontecido en este país del este europeo. De tal forma, dirigentes europeos destacados como la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen como Josep Borrell han puesto en valor la unidad conseguida en la reacción europea frente a la invasión rusa y han resaltado los enormes avances en poco tiempo para la adopción de una política común europea en la materia. Además, se ha resaltado que la aportación conjunta europea a Ucrania superaría a la estadounidense en el segundo año de guerra. Si bien con el condicionante de reconocer el papel central de la OTAN para la seguridad europea[45].

Las declaraciones maximalistas de unos y otros, así como el triunfalismo prematuro, sin embargo, parece estar en retirada ante los acontecimientos que se están produciendo recientemente en este supuesto. Este iría dirigido a varios ámbitos. Por un lado el cansancio en ambas orillas del Atlántico con el conflicto. En especial en el caso estadounidense, donde su esfuerzo se percibe ampliamente como un supuesto no vital para los intereses estadounidenses e incluso una distracción de las prioridades más importantes de seguridad nacional, marcadas por el ascenso de China y la región indo-pacífica. La resistencia republicana a aprobar un paquete de ayuda de 61.000 millones de dólares para Ucrania sin concesiones en el control de la frontera sur, respaldada por candidatos tan relevantes como Ron DeSantis o Donald Trump, así como el creciente carácter ideológico y partidista de la posición en relación a este conflicto, no respaldan

---

[44] Stoltenberg, J. (10 de julio de 2023). "A Stronger NATO for a More Dangerous World", Foreign Affairs. https://www.foreignaffairs.com/europe/stronger-nato-more-dangerous-world-vilnius-jens-stoltenberg Sobre las declaraciones de Macron véase la nota 2. Masters, J. y Merrow, W. (8 de diciembre de 2023). "How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts", *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts

[45] Von Der Leyen, U. (13 de septiembre de 2023). "2023 State of the Union Address by President von der Leyen", *Comisión Europea*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426 EUROPA PRESS INTERNACIONAL. (17 de enero de 2023). "Borrell afirma que Europa supera a EE. UU. como principal apoyo de Ucrania con 50.000 millones en ayuda", *Europa Press*. https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-afirma-europa-supera-eeuu-principal-apoyo-ucrania-50000-millones-ayuda-20230117192706.html

una visión particularmente positiva para la evolución del conflicto según las preferencias de los líderes actuales del espacio atlántico[46].

La reivindicación del rol europeo tampoco parece haber tenido mucho más recorrido. La Unión Europea reivindicó como un éxito de su papel el inicio de negociaciones para la adhesión de Ucrania. Algo que no logró en el caso de la OTAN. Sin embargo, todo apunta a que esta medida, que implicaría la incorporación de un país en conflicto ha tenido un carácter más simbólico que efectivo y nada parece indicar que esta posibilidad vaya a ser materializada en el corto o medio plazo[47].

De igual forma, en el Consejo Europeo más reciente, la ayuda a Ucrania fue bloqueada por el presidente húngaro, Viktor Orban, si bien los dirigentes de esta organización internacional han planteado la posibilidad de desarrollar planes alternativos. Y la dificultad para aprobar ulteriores paquetes de sanciones se ha incrementado, por las divisiones entre los Estados miembros, y la falta de resultados de aquellos que se pusieron ya en marcha. Cabe destacar que Ucrania no es igual de relevante estratégicamente para todos ellos y hay mucha distancia entre las implicaciones para sus vecinos más cercanos como Polonia y los Bálticos y el caso de España o Francia. A esto se añade la perspectiva de que las fuerzas críticas con la ayuda a Ucrania puedan crecer en las contiendas electorales pendientes en diferentes Estados europeos, así como en las propias elecciones europeas a celebrar en 2024[48].

---

[46] Cerda, A. (8 de diciembre de 2023). "About half of Republicans now say the U.S. is providing too much aid to Ukraine", *Pew Research Center*. https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/12/08/about-half-of-republicans-now-say-the-us-is-providing-too-much-aid-to-ukraine/ *The New York Times*. (18 de agosto de 2023). "Where the Republican Candidates Stand on the War in Ukraine". https://www.nytimes.com/interactive/2023/08/18/us/politics/republican-candidates-2024-ukraine.html

[47] Bayer, L., Ward, A. y Kayali, L. (12 de julio de 2023). "How Ukraine lost its battle for a NATO membership commitment", Politico. https://www.politico.eu/article/the-fight-over-the-communique-how-ukraine-lost-its-battle-for-a-nato-membership-commitment-war-zelenskyy-putin-biden/ Toygur, I. (17 de julio de 2023). "The EU isn't Ready for Ukraine to join", *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/

[48] Sorgi, G., Moens, B. y Barigazzi, J. (15 de diciembre de 2023). "EU vows Ukraine will get its money — with or without Orbán's support", *Politico*. https://www.politico.eu/article/eu-leaders-pledge-deliver-aid-flagging-ukraine-soon-dismissing-orbans-veto/

Tampoco parece que las aportaciones europeas puedan sustituir a las estadounidenses en caso de que las segundas cesasen, tal y como reconoció el Alto Representante, Josep Borrell, en el Consejo Europeo celebrado en Granada en octubre de 2023. Ni las capacidades industriales europeas son suficientes para cubrir las demandas ucranianas. Si bien los defensores de la Autonomía Estratégica han tomado este elemento como positivo para el fortalecimiento de la política de defensa europea. Entretanto las dificultades para el país de Europa Oriental parecen incrementarse día a día[49].

La paradoja del rol del conflicto ucraniano en el debate es que lo que se ha reivindicado inicialmente como un importante éxito puede rápidamente devenir en un fracaso para ambas posiciones, que demostraría más arrogancia y frivolidad estratégica por parte de los dirigentes involucrados que un apuntalamiento decisivo de alguna de estas dos posiciones.

3.2. El conflicto de Gaza

El conflicto de Gaza es, por notoriedad, el segundo de los grandes conflictos abiertos en el sistema internacional actual. Al igual que sucedió con el conflicto de Ucrania, ha demostrado ser tan divisivo para los líderes europeos como el anterior e incluso superarlo. Si bien y a diferencia de lo que ocurre con Ucrania no es un supuesto que afecte de manera tan clara al desarrollo de la política de defensa europea, aunque sí a la exterior, por la importancia de los elementos intrínsecos para el desarrollo de una posible autonomía estratégica, se ha incluido como supuesto de caso.

El ataque terrorista de Hamás en las inmediaciones de Gaza, perpetrado el 7 de octubre de 2023, dejó más de 1.400 muertos. A este respecto la posición de los diferentes Estados europeos, condenando esta acción fue relativamente unánime. Similar originalmente a la de la posición estadounidense, que resaltaba el derecho de Israel a defenderse. Sin embargo, con la consiguiente reacción israelí las fracturas aparecerían pronto. Las acciones militares contra Hamás, además

---

[49] Meredith, S. (5 de octubre de 2023). "European leaders say they can't fully replace U.S. support to Ukraine as funding fears grow", *CNBC*. https://www.cnbc.com/2023/10/05/russia-war-eu-says-europe-cannot-replace-us-support-to-ukraine.html Borrell, J. (3 de diciembre de 2023). "Powering Up European Defense", *Servicio Europeo de Acción Exterior*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/powering-european-defence_en

de despertar los temores a una conflagración regional en el caso de que actores como Irán o Hezbolá entrasen en el mismo, provocaron una creciente cifra de bajas civiles que en la actualidad han superado las 20.000. Más del doble de las estimadas por el conflicto de Ucrania por los dos años de duración de la guerra[50].

Estas cifras supusieron un quebradero de cabeza importante para la Administración Biden, que se vio obligada a tratar de equilibrar el compromiso del presidente con la defensa de Israel y la necesidad de confrontar las críticas domésticas recibidas por su posición en el conflicto que le restan apoyo entre la población árabe en estados clave para las elecciones presidenciales y en la población más joven. Además de acentuar las divisiones internas dentro del propio Partido Demócrata y las protestas públicas en diversos escenarios como los campus universitarios y diversas ciudades importantes[51].

Las divisiones internas en Estados Unidos, con todo, serían superadas por los posicionamientos diferenciados de los Estados miembros de la Unión Europa. Una división especialmente acentuada entre Estados como España, Bélgica o Irlanda, que han sostenido una posición tradicionalmente más comprensiva hacia las aspiraciones palestinas, con la de Alemania, muy condicionada por su pasado histórico y por la responsabilidad derivada del holocausto. En tanto que los primeros solicitaron la necesidad de un alto el fuego que pusiera fin al desastre humanitario, Alemania defendió las posiciones israelíes e incluso censuró en su propio territorio las propias manifestaciones y actos culturales o declaraciones en favor de Palestina argumentado el apoyo a Hamás. Se ha llegado incluso

---

[50] Janowski, K. (21 de noviembre de 2023). "Civilian Deaths Top in Ukraine War Top 10,000, UN Says", *Naciones Unidas en Ucrania*. https://ukraine.un.org/en/253322-civilian-deaths-ukraine-war-top-10000-un-says#:~:text=At%20least%2010%2C000%20civilians%2C%20including,Ukraine%20(HRMMU)%20said%20today(20denoviembrede2023)."Gaza:'Unprecedented and unparalleled' civilian death toll: Guterres", *Naciones Unidas en Palestina*. https://palestine.un.org/en/253284-gaza-unprecedented-and-unparalleled-civilian-death-toll-guterres

[51] Pillar, P. R. (18 de diciembre de 2023). "Will Netanyahu Be the End of Joe Biden's Presidency?", *The National Interest*. https://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/will-netanyahu-be-end-joe-biden's-presidency-208023 PEW RESEARCH CENTER. (8 de diciembre de 2023). "American´s View´s of the American-Israel War". https://www.pewresearch.org/politics/2023/12/08/views-of-the-israel-hamas-war/#:~:text=Liberal%2520Democrats%252C%2520in%2520particular%252C%2520view,it%2520is%2520going%2520too%2520far.

a plantear que la posición proisraelí de Alemania ha sido más fuerte aún que la de Estados Unidos[52].

La división se trasladó también a los propios líderes de la Unión Europea. En este caso el presidente del Consejo, Charles Michel, y el Alto Representante, Josep Borrell han mostrado una actitud más crítica hacia Israel denunciando incluso la violación del derecho internacional humanitario. En cambio, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, mostró su compromiso con Israel desde un primer momento, con una visita y declaraciones tras la comisión de los ataques de Hamás, que fue intensamente criticada por diversos Estados miembros, llegando a denunciar que nunca fue autorizada y que no hablaba por todos los Estados miembros de la misma[53].

Las divisiones europeas se pusieron claramente de manifiesto en Naciones Unidas a la hora de votar diversas resoluciones sobre el conflicto. De manera muy clara, el 27 de octubre de 2023, a la hora de plantear la adopción de una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas y por tanto no vinculante en favor de una tregua humanitaria en el conflicto, podemos encontrar todo tipo de posiciones entre los Estados europeos. El voto a favor de Bélgica, España, Francia o Irlanda. La abstención de Italia. Y entre los 14 votos en contra, los de Austria, Croacia, República Checa o la misma Alemania. Si bien la propia Alemania se abstendría en otra Resolución aprobada en diciembre[54].

Es evidente que el posicionamiento occidental sobre el conflicto en Gaza y las importantes divisiones a nivel occidental y europeo han tenido importantes repercusiones a la hora de legitimar la posición de actores como China o Rusia, a pesar de sus acciones en escenarios como Taiwán o Ucrania, dilapidando su credibilidad entre los actores del llamado "sur global". Pero más allá de

---

[52] Kirby, J. (11 de noviembre de 2023). "The Israel-Hamas War is Exposing Europe´s Divisions", *Vox.com*. https://www.vox.com/world-politics/2023/11/11/23955999/israel-gaza-european-union-germany-spain Murray, S. (31 de octubre de 2023). "EU divisions on Gaza risk weakening it on the foreign policy stage", Euronews. https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/31/eu-divisions-on-gaza-risk-weakening-it-on-the-foreign-policy-stage

[53] Barigazzi, J. y Sorgi, G. (20 de octubre de 2023). "Internal EU discontent grows at von der Leyen's neglect of Palestinian statehood", *Politico*. https://www.politico.eu/article/internal-eu-discontent-grows-at-ursula-von-der-leyens-neglect-of-palestinian-statehood/

[54] (27 de octubre de 2023). "Israel-Palestina. La Asamblea General aprueba una resolución sobre Gaza que pide una tregua humanitaria inmediata", *Naciones Unidas*. https://news.un.org/es/story/2023/10/1525262

eso, plantean importantes cuestiones sobre los límites de una posible autonomía estratégica[55].

En este caso las divisiones no pueden achacarse, como a menudo se hace de manera simplista, a una diferencia de posicionamientos entre Estados Unidos y sus aliados europeos. Si bien el apoyo de la Administración Biden ha sido notable, a costa de fuertes divisiones internas y quizá, de su victoria en las elecciones presidenciales de noviembre de 2024, no lo es menos que las divisiones entre Estados y líderes europeos son aún más fuertes. Punto que demuestran propuestas que aún no han conseguido ser aprobadas como la de sancionar a colonos extremistas israelíes, siguiendo el ejemplo de la Administración Biden en Estados Unidos, que sí salió adelante[56].

Aunque no sea un asunto central de la política de defensa europea, el conflicto de Gaza ha visibilizado las importantes diferencias en política exterior y los intereses contrapuestos de sus Estados miembros. Cuestionando la mera posibilidad de que un enfoque común o una acción coordinada por parte de la Unión Europea sea posible cuando, a la hora de la verdad, tengan que asumirse renuncias a intereses considerados clave –que en este caso quizá no lo sean– por parte de los Estados que la integran.

3.3. Las elecciones presidenciales de 2024 en Estados Unidos

Si las divergencias europeas en relación a una posición común en Gaza o los acontecimientos derivados de la Guerra en Ucrania fortalecieron la posición atlantista frente a la autonomía estratégica, existe un evento que es a menudo utilizado por los defensores de esta última para fortalecer su posición: el de las elecciones presidenciales de 2024 y el posible triunfo del expresidente Donald Trump en las mismas.

---

[55] Stuenkel, O. (2 de noviembre de 2023). "Why the Global South Is Accusing America of Hypocrisy", *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2023/11/02/israel-palestine-hamas-gaza-war-russia-ukraine-occupation-west-hypocrisy/

[56] Borrel, J. (11 de diciembre de 2023). "Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting", *Servicio Europeo de Acción Exterior*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-8_en

Cabe recordar que el debate sobre el desarrollo de la autonomía estratégica se fortaleció a raíz de la victoria de Trump en el año 2016 y de las malas relaciones que mantuvo con líderes europeos como Angela Merkel. Si bien este debate siempre fue simplista y a Estados Unidos nunca le faltaron apoyos a nivel europeo durante el mandato de este presidente, no deja de ser cierto que la posición francesa en defensa de un movimiento de este tipo fue reivindicada aprovechando la coyuntura de este período y el de la Administración Trump previa al conflicto de Ucrania frente a la suspicacia de otros Estados europeos con esta posición[57].

Las perspectivas electorales de Estados Unidos durante 2024 resultan aún inciertas. Acontecimientos como los procedimientos judiciales puestos en marcha contra Trump, que ya llevaron a dos Tribunales Supremos estatales a cancelar su participación en las primarias, aún pueden plantear escenarios desconocidos. Asimismo, un giro en los acontecimientos políticos o el desarrollo de las primarias podría cambiar rápidamente el panorama electoral[58].

Sin embargo, tal y como están ahora mismo las encuestas, todo apunta a que Donald Trump podría ser el favorito para ganar las elecciones con un margen de entre tres y cuatro puntos en el voto popular y llevando la delantera en la mayoría de los estados clave, que es necesario obtener para conseguir la mayoría en el Colegio Electoral. Y la tendencia, a pesar de todos los procedimientos abiertos en contra del expresidente, parece resultarle favorable[59].

Desde un punto de vista ideológico no parece haber cambios en las posiciones ideológicas del expresidente. En todo caso se ha reafirmado en su ya conocida ideología jacksoniana, defendiendo una salida negociada al conflicto de Ucrania y una mayor contribución europea. Punto además compartido con otros candidatos republicanos como Ron DeSantis o Ramaswamy y por sus propias bases.

---

57 Brustlein, C. (16 de noviembre de 2018). "European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility", *IFRI*. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf

58 Véase a modo de ejemplo Sarat, A. (3 de enero de 2024). "New uncertainty about the Trump disqualification question further weakens our democracy", *The Hill*. https://thehill.com/opinion/campaign/4385284-new-uncertainty-about-the-trump-disqualification-question-further-weakens-our-democracy/

59 Zitner, A. y Leary, A. (9 de diciembre de 2023). "Trump Takes 2024 Lead as Biden Approval Hits New Low, WSJ Poll Finds", *The Wall Street Journal*. https://www.wsj.com/politics/elections/trump-takes-2024-lead-as-biden-approval-hits-new-low-wsj-poll-finds-fb4fca0c

Se ha acentuado además el temor en medios progresistas o de sectores disidentes republicanos de que el retorno de Trump suponga la imposición de una dictadura o el final de la OTAN[60].

Con todo, estos temores compartidos también por algunos líderes europeos pueden resultar exagerados. Viendo lo acontecido en 2016-2020, parece claro que a pesar de su discurso Trump no realizó grandes cambios en su política europea, manteniendo las garantías de seguridad en el continente e incluso endureciendo su política hacia Rusia. El ámbito en el que se produjeron los mayores cambios fue en el de la política comercial y arancelaria, pero el propio Biden tampoco ha roto con este enfoque pese a las críticas europeas[61].

Además, la división transatlántica no solo puede establecerse entre Estados Unidos o la Administración Trump y los aliados europeos. Cabe resaltar que estos últimos están igualmente divididos y que en las próximas elecciones europeas se espera un cierto ascenso de partidos populistas con posiciones similares o incluso más radicales que la de Trump[62].

La posición de algunos líderes europeos parece más bien asociarse a un viejo vicio de la política exterior europea en relación a Estados Unidos como es el personalismo. Posición que hace más estrecha o lejana la relación transatlántica en función de quien sea el presidente de Estados Unidos. Una victoria de Trump devolvería de nuevo el debate sobre la autonomía estratégica al centro de la agenda, pero no está tan claro que lo lleve más allá de una nueva acentuación de las divisiones entre líderes y Estados europeos, como ya sucedió en 2016-2020.

---

60 Sobre la posición de Trump y otros candidatos republicanos véase la nota 7. Sobre el jacksonianismo de Trump, véase Mead, W. R. (marzo/abril 2017). "The Jacksonian Revolt", *Foreign Affairs*, vol. 96, nº 2, pp. 2-7. CNN (11 de mayo de 2023). "READ: Transcript of CNN's town hall with former President Donald Trump". https://edition.cnn.com/2023/05/11/politics/transcript-cnn-town-hall-trump/index.html Kagan, R. (30 de noviembre de 2023). "A Trump Dictatorship Is Incresingly Inevitable. We Should Stop Pretending", *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/11/30/trump-dictator-2024-election-robert-kagan/

61 Rappeport, A. (31 de octubre de 2023). "U.S. Looks to Allay European Fears of a Subsidy War", *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2023/10/31/us/politics/us-europe-subsidies.html

62 Camut, N. (9 de agosto de 2023). "Right wing set for big gains in 2024 EU election, polling shows", *Politico.eu*. https://www.politico.eu/article/european-election-2024-polls-right-wing-big-gains/

3.4. El debate sobre la posición europea en relación a la República Popular China

El cuarto asunto principal y uno de los más reivindicados por aquellos que sostienen la defensa de la autonomía estratégica es el de la actitud europea ante el ascenso de China.

Este es uno de los asuntos clave de mayor relevancia para la política internacional actual. Se ha escrito sobre sus efectos para el futuro del sistema internacional y generado un debate entre diferentes corrientes ideológicas sobre sus implicaciones para la primacía estadounidense e incluso el orden "liberal" internacional. En especial autores estadounidenses como John Mearsheimer, John Ikenberry o Graham Allison se han pronunciado al respecto. También se ha situado como la principal prioridad estratégica de la política exterior estadounidense[63].

En el ámbito europeo, el debate ha sido en cambio sobre la posición que los Estados europeos y la propia Unión Europea en su conjunto debería adoptar frente a este hecho. Los defensores de la relación transatlántica promoverían un mayor alineamiento europeo con Estados Unidos en tanto que los defensores de la autonomía estratégica sostendrían que los europeos deberían plantear un enfoque diferenciado acorde con sus intereses y sin dejarse arrastrar a esta rivalidad que, presumiblemente, marcará las próximas décadas. Los más pragmáticos reconocerían que, cuanto menos, esta relación podría ser simétrica y equivalente a la que mantiene con Estados Unidos, a la que sí unirían ciertos valores y una misma forma de gobierno además de ciertos intereses comunes en materia de seguridad[64].

---

[63] Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton, Nueva York, pp. 360-410. Allison, G. (2018). *Destined for War. Can American And China Escape Thucydide´s Trap?*, Ed. Scribe, Nueva York. Ikenberry, J. G. (2011). *Liberal Leviathan*, Ed. Princeton University Press, Princeton, Princeton NJ., pp. 342-348. CASA BLANCA. (octubre de 2022). "National Security Strategy", p.8. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

[64] Barre, N. (9 de abril de 2023). "Emmanuel Macron: «L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe»", Les Echos. https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493 Borrell, J. (31 de julio de 2020). "China, Estados Unidos y nosotros", *Servicio Europeo de Acción Exterior*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-estados-unidos-y-nosotros_es

La propia posición europea también habría ido experimentando un cambio relativo desde una posición de mayor ingenuidad o complacencia, en especial marcada por el interés de Estados como Alemania, Francia, Italia o España por incrementar sus lazos comerciales con la potencia asiática, al reconocimiento de mayores implicaciones para la seguridad derivadas del dominio de nuevas tecnologías como el 5-G o el apoyo concedido a Rusia durante el conflicto de Ucrania. En el conocido documento publicado en 2019 sobre las relaciones europeas con China, la Comisión Europea definía a este actor como "socio para la cooperación", "socio en las negociaciones" y "rival sistémico" según el ámbito. Este último calificativo era mencionado de manera especial en ámbitos como el de la forma de gobierno y los valores, donde la posición de China por su propia naturaleza es muy diferente a la europea. Y el discurso de algunos de sus principales líderes se ha endurecido, aunque no necesariamente de forma coherente[65].

En realidad, este discurso no hace sino reflejar las importantes diferencias entre los países europeos en lo que respecta a su relación con China. Incluso países tan alineados con la relación transatlántica como Polonia, favorecieron la política de inversiones china, e Italia formó parte temporalmente del proyecto *One Belt*. *One Road* hasta que la primera ministra Giorgia Meloni decidió abandonarlo. Con el estallido de la Guerra de Ucrania, la posición europea hacia China parece haberse endurecido y se ha criticado la asistencia concedida en materia militar, la política comercial discriminatoria hacia las empresas europeas e incluso se ha solicitado que este actor utilice su influencia sobre Rusia para poner fin al conflicto en Ucrania[66].

Con todo, los vaivenes estratégicos europeos no parecen haber desaparecido a raíz de las declaraciones del Alto Representante en su visita a China en octubre

---

[65] COMISIÓN EUROPEA (marzo de 2019). "EU-China. A Strategic Outlook". https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf Von Der Leyen, U. (30 de marzo de 2023). "Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre", *Comisión Europea*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

[66] Bachulska, A. (4 de diciembre de 2023). "Beyond Business as Usual: A China Strategy for Poland", *European Council on Foreign Relations*. https://ecfr.eu/article/beyond-business-as-usual-a-china-strategy-for-poland/ Pacheco Pardo, R. y de Esperanza Picardo, C. (septiembre de 2022). "¿Rivalidad, competencia o cooperación? El futuro de la relación China-EE. UU.-UE", *Cidob*. https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2022/rivalidad_competencia_o_cooperacion_el_futuro_de_la_relacion_china_eeuu_ue

de 2023, donde si bien calificó a China como "rival" en lo que respecta a que tienen sistemas socio-políticos distintos, sostuvo que no por ello son "enemigos". Posición que acompaña a una relativa suavización del discurso por parte de la Administración Biden[67].

Estos vaivenes y dudas no constituyen un factor particularmente estimulante en un sistema internacional que se guiará por la rivalidad entre grandes potencias durante las próximas décadas. Cualquier paso hacia una posible autonomía estratégica debería partir de este hecho, así como de una reflexión realista sobre los límites de un posible acercamiento a la potencia asiática y de las implicaciones también sistémicas y no solo economicistas y cortoplacistas sobre un sistema internacional donde China fuese el actor hegemónico en lugar de Estados Unidos y el encaje que una organización internacional como la Unión Europea puede tener en ella.

Hasta este momento esa reflexión no se ha dado, mostrando de nuevo los límites importantes del desarrollo de una posición común hacia el tema clave de las Relaciones Internacionales del presente y futuro.

4. CONCLUSIONES

El debate sobre la autonomía estratégica europea está intrínsecamente ligado a las aspiraciones europeas de convertirse en un actor de relevancia en el ámbito político y de seguridad internacional. Esta propuesta no ha estado exenta de controversia por las potenciales implicaciones que podría tener para la relación transatlántica, punto vital para la seguridad nacional de gran parte de los Estados que componen la Unión Europea, generando importantes divergencias entre los Estados miembros.

Tal y como se ha expuesto, la autonomía estratégica sigue siendo más una aspiración retórica que una realidad tangible. El concepto no ha sido definido de manera clara, con las consiguientes dificultades para su operacionalización, es interpretado de maneras diferentes por los actores que componen la Unión y no constituye, por tanto, una base sólida sobre la que construir una visión

---

[67] Borrell, J. (12 de diciembre de 2023). "EU-China Summit - Of Rivalry and Partnership", *Servicio Europeo de Acción Exterior*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-rivalry-and-partnership_en

estratégica que refuerce el rol global de la Unión Europea. Y todo ello sin entrar en datos materiales sobre capacidades industriales o recursos para la defensa, que obligan a plantear que, en cualquier escenario realista de futuro, la relación transatlántica y el rol de Estados Unidos como garante del equilibrio de poder regional, es difícilmente sustituible.

Los ejemplos expuestos, además, constatan la ausencia de una posición exterior común que pueda respaldar una política exterior seria y coherente. Si bien en Ucrania inicialmente se alcanzó una suerte de consenso de mínimos, este se ha ido quebrando a medida que el conflicto ha avanzado. En el caso de Gaza, las discrepancias fueron aún más evidentes y radicales. Dentro de la Unión pueden encontrarse desde posiciones aún más pro-israelíes que las estadounidenses hasta defensores de la causa palestina. Además, las divergencias al respecto de este conflicto en concreto, no responden tanto a estrategias o intereses nacionales como a cuestiones marcadamente ideológicas, por lo que el posicionamiento puede variar radicalmente en función de quien ostente el poder (excepto en Alemania, donde por cuestiones obvias hay un consenso pro-israelí generalizado). La baja importancia estratégica de este conflicto para la UE en términos de seguridad es lo que permite que las valoraciones de corte ideológico marquen esta cuestión en gran medida. Lo contrario se puede observar respecto a la guerra de Ucrania, cuyo impacto para la seguridad nacional de algunos de los Estados que la componen es claro, y donde se puede ver claramente cómo los posicionamientos responden a este tipo de cálculos.

Los defensores de la autonomía estratégica probablemente relancen su causa en caso de una victoria de Donald Trump en noviembre de 2024, pero este planteamiento oportunista obvia la ausencia de un debate serio sobre las implicaciones del personalismo en la relación transatlántica e invisibiliza que las divisiones europeas y el auge del populismo, cuanto menos, es igual de relevante en el escenario europeo que en el espacio atlántico o en el propio Estados Unidos. También exagera la radicalidad de unos cambios, que nunca se concretaron en el primer mandato.

La ausencia de un debate serio, más allá de las implicaciones comerciales y cortoplacistas sobre el ascenso de China a nivel sistémico, también minan las aspiraciones de la Unión Europea por convertirse en un actor relevante en el sistema internacional.

En definitiva, la autonomía estratégica parece resultar más una aspiración retórica de los líderes europeos que una realidad tangible que pueda guiar el

futuro de su política internacional. Cualquier desarrollo en este sentido debería abordar un debate estratégico amparado en una visión sistémica pero realista, de lo que realmente este actor y los Estados que lo componen pueden y están dispuestos a ofrecer a la luz no solo de los recursos disponibles sino de la diferencia de visiones e intereses, a efectos de desarrollo de esta como catalizador de capacidades propias. El planteamiento reciente de visiones más complementarias con la relación transatlántica que excluyentes es un buen punto de partida, pero no resulta suficiente.

Hasta que este ejercicio estratégico se haya realizado resulta del todo punto inútil la incorporación de este concepto a sus propios documentos estratégicos, como ha pasado en el caso de la propia España. Sería más interesante, en preparación de ese ejercicio de reflexión colectivo, centrarse en el incremento de sus propias capacidades y plantearse el desarrollo de una autonomía estratégica nacional como contribución en capacidades a sus aliados y defensa al mismo tiempo de sus intereses propios.

Capítulo 12
LA RELACIÓN ESPAÑA - ESTADOS UNIDOS EN 2024. UN VÍNCULO FIRME, PERO DE NUEVO VULNERABLE

Juan Moscoso del Prado Hernández

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier análisis o revisión del vínculo España-Estados Unidos (EE. UU.) exige siempre realizar una introducción histórica acerca de cuál ha sido la evolución en el tiempo de relación bilateral, aunque sea una introducción breve, porque, aunque en palabras de Paul Valery, la historia no explica nada porque lo justifica todo, sí nos sirve para comprender mejor las diferentes visiones y planteamientos sobre este vínculo.

Ese repaso histórico debe incluir los elementos que han esculpido la relación España-EE. UU. durante los diferentes ciclos de política nacional e internacional, no sólo bilaterales sino también a escala europea y global a lo largo del tiempo, porque sin esas premisas no es fácil o sería muy difícil comprender la situación actual.

La relación bilateral ha sido intensa desde su origen, un vínculo íntimamente relacionado con la creación de los EE. UU. Su contenido y estabilidad se han configurado con elementos característicos como su naturaleza atlántica y europea, constituyendo ambos países sujetos fundamentales en el devenir de occidente durante siglos, para bien o para mal, esa es otra cuestión. Y se ha tratado de una intensidad notable porque incluso en los momentos de mayor alejamiento la relación fue viva porque no podía ser de otra manera, la obligada relación trasatlántica compartida desde ambas orillas del océano, la vecindad histórica respecto a las colonias americanas, o la participación española en apoyo de su independencia la hizo inevitable. Y también porque a pesar de los años de aislamiento español, por ejemplo a partir del desastre del 98 (1898) y de que ambos países llegaran a la guerra, a partir de la Guerra civil y la no intervención de las potencias democráticas pero sí de numerosos voluntarios de las mismas en

apoyo de Ia Segunda República, o de manera más clara durante el franquismo y la Guerra fría, España por su situación geográfica, ocupó un lugar relevante en la agenda global y en consecuencia en la estadounidense aunque fuera como espacio cerrado sujeto a una estrecha vigilancia.

2. EL ANTIAMERICANISMO EN ESPAÑA

Uno de los elementos más característicos y significativas de la actual relación bilateral es la permanente reflexión sobre el supuesto "antiamericanismo", sobre el cual es difícil añadir mucho a lo recogido en 2006 por William Chislet en un magnífico artículo, salvo los diferentes estratos de la misma sustancia que se van superponiendo a medida que pasa el tiempo desde la publicación de este trabajo según se van produciendo nuevos eventos geopolíticos.

El trabajo de Chislet, publicado en el Instituto Elcano[1] mantiene toda su vigencia, con el siempre reconocido valor añadido propio de una autoría británica, caracterizando una relación compleja que en su interpretación contemporánea se remonta por lo menos al "desastre de 1898", pasando por el convulso siglo XX en cuya segunda mitad se cimentó bajo el marco dominante de la Guerra fría el sentimiento de abandono por parte de los republicanos y los demócratas españoles respecto a unos EE. UU. que nunca liberaron a España de la dictadura de General Franco. Una dictadura que logró resistir 40 años durante los cuales el dictador pasó de ser el tercer socio europeo del eje Hitler-Musolini a firmante de los acuerdos España-EE. UU. de 1953 y flamante anfitrión del presidente estadounidense Dwight Einsenhower en 1959.

Una proporción considerable de demócratas españoles del interior y del exilio vieron frustradas sus expectativas durante demasiado tiempo, prácticamente dos generaciones completas, que no pudieron incorporarse a la democracia y la construcción europea al mismo tiempo que el resto de Europa y que, para cuando la democracia llegó a España comprobaron que ya era demasiado tarde para muchos de ellos. Lo extraño habría sido que no se hubiera generado esa desconfianza respecto a los EE. UU.

---

[1] Chislett, W.. (2006). *España y Estados Unidos: tan cerca y, sin embargo, tan lejos*, Real Instituto Elcano, Madrid. https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/espana-y-estados-unidos-tan-cerca-y-sin-embargo-tan-lejos/

Ese evidente blanqueo estadounidense del régimen dictatorial provocó que la izquierda y los movimientos democráticos se armaran de razones para dudar de las verdaderas intenciones norteamericanas durante décadas, y ello en algunos círculos aún perdura. Esta sensación se agravó en un tiempo en el que se generalizó una evidente actitud de apoyo sistemático estadounidense a gobiernos dictatoriales autoritarios en todo el mundo en su lucha contra el comunismo.

En este contexto, así mismo, ante los ojos de la sociedad española la posición estadounidense no fue determinante en la transición democrática, o al menos lo fue en mucho menor grado de lo que hubiera cabido esperar. Cierta o no esa fue la percepción, La transición en España contó con un apoyo público inequívoco de las democracias europeas, de la sociedad europea –civil, política vía partidos, sindical y empresarial, incluso religiosa– y también de la "evocación europea" como sueño de consolidación democrática, de bienestar y de apertura y libertades, pero no de unos EE. UU. que todavía en plena Guerra fría siguieron el proceso no tanto con sospechas pero sí con cierta desconfianza hacia nuestra transición democrática. Así, aunque los EE. UU. fueron determinantes para reforzar la idea de que la asunción por el Rey Juan Carlos I de la jefatura del estado debía verse acompañada de una verdadera democratización (la Revolución de los Claveles de Portugal convenció a los EE. UU. de que no había otra alternativa), socialmente no fue esa la percepción probablemente porque el mantenimiento de la alianza militar España-EE. UU, firmada décadas atrás empañó ese esfuerzo civil y político poco acompañado de medidas de diplomacia pública. Tampoco contribuyó demasiado un hecho traumático e inolvidable para los demócratas españoles: en el recuerdo colectivo quedará para siempre lo ocurrido en Chile en 1973, el golpe de Estado contra Salvador Allende alentado por el miedo estadounidense a que la izquierda comunista o próxima al comunismo llegara por la vía democrática al poder, un golpe aleccionador escala global con el que se quiso dejar claro hasta donde se podía llegar en esa época de Guerra fría y de *Pax Americana,* y que cuando se produjo se hizo pensando no tanto en España, el dictador aún vivía, sino en países como Italia donde se estaba experimentado un poderoso auge del "eurocomunismo" democrático. La asistencia de Augusto Pinochet al siniestro funeral de Francisco Franco en 1975 no dejó indiferente a casi nadie.

3. UN VÍNCULO MULTIDIMENSIONAL

En cualquier caso, hoy la relación es intensa, rica y estable. La medida de esa relación se puede realizar de diferentes formas:

1) En primer lugar, por la existencia de un marco estable de intercambios en múltiples ámbitos caracterizada por una relación comercial y de inversiones muy fluida en ambas direcciones.

2) En segundo lugar, por una relación política también muy intensa tanto en ámbito bilateral como en los diferentes estamentos multilaterales existentes, ya sea desde la perspectiva de España como país de la Unión Europea (UE), como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o en otros ámbitos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Esta relación es estable no sólo en cuanto al marco institucional sino también respecto a los diferentes principios, prioridades y objetivos políticos e internacionales que ambas naciones comparten como la lucha contra el cambio climático, la protección y promoción de la democracia, la estabilidad geopolítica o numerosos intereses estratégicos.

En este sentido, ambos países comparten objetivos estratégicos en los que se entreveran múltiples intereses –seguridad, inmigración, comercio, energía, cambio climático y protección del medio ambiente– como con el Mediterráneo en su sentido más amplio, y también en particular con países específicos de esa región como Marruecos, así como con América Latina y Oriente Medio.

España, como país europeo, juega además un importante papel en la definición de las prioridades de la Unión tanto a escala global como en la relación UE-EE. UU., en ámbitos antes citados pero también en otros emergentes de creciente trascendencia –digitalización y transformación digital, política industrial, seguridad y tecnología, geopolítica tecnológica y de cadenas de valor–. Evidentemente esa relación no impide que existan desencuentros y que los intereses estratégicos puedan colisionar.

Respecto a América latina, o Iberoamérica, España y la Unión Europea, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe (ALyC) deben aprovechar las oportunidades que el momento actual ofrece que no son pocas (Erika M. Rodríguez Pinzón, febrero 2024, nuevarevista.net), "desde un enfoque pragmático que reconozca las evidentes asimetrías económicas y otros indicadores, pero

también, y muy especialmente, las potencialidades de las dos regiones" en un contexto de aumento de la tensión entre China y Estados Unidos.

Tanto los EE. UU. como la UE y España deben evitar desencuentros generados por su relación con algunos países latinoamericanos, relación que si ha sido inestable y voluble en los últimos años lo ha sido desde una perspectiva estadounidense al compás de sus bandazos políticos e institucionales, y no tanto española ni europea.

Sin duda el vínculo en el ámbito de la seguridad y la defensa es unos de los elementos más consolidados y en el cual España ha sabido reorientar y actualizar con acierto, siempre con la colaboración de los diferentes gobiernos, la presencia histórica de bases americanas en España a partir de unos acuerdos firmados por el anterior régimen que han sido relegitimados democráticamente con creces. En ese sentido la presencia americana en España contribuye a reforzar la garantía de seguridad en el flanco sur mediterráneo. Esta realidad, al mismo tiempo, provoca, propicia o favorece otro tipo de intercambios en ámbitos como el tecnológico e industrial, militar y de inteligencia, etc.

Ambos países comparten objetivos de seguridad comunes en cuanto a su relación con los países del cono sur americano, de Centroamérica y del Caribe, siendo España para los EE. UU. un país crucial en el esquema de seguridad global por su oposición geográfica como puente con África y el Mediterráneo, como plataforma en el sur de Europa, y también como potencia económica, cultural e incluso lingüística del segundo idioma más hablado en los Estados Unidos.

4. EE. UU. COMO ARMA ARROJADIZA

Políticamente, la relación España-EE. UU. ha sufrido altibajos habituales al tratarse de dos países con una fuerte personalidad política y, sobre todo, en función de las vicisitudes políticas vividas en diferentes momentos. Un breve repaso permitiría distinguir tres periodos. El primero, un largo tiempo de consolidación post transición claramente bipartidista que culminó con la que ha sido la mejor relación entre un presidente del Gobierno español y un presidente de los EE. UU, la que alcanzaron y mantuvieron de modo estable hasta la muerte del segundo de ellos Felipe González y George Bush (padre). En segundo lugar, el del tiempo de la politización cuando equivocadamente se creyó que había una sincronización ideológica entre los gobiernos del presidente de Gobierno José María Aznar y George W. Bush (hijo), son los tiempos de la foto de las Azores

y de la guerra de Irak que rompieron la calma y estabilidad de los años de la presidencia de Bill Clinton. Y finalmente un tercer tiempo de obligado desacople ideológico entre ambos gobiernos provocado por la crisis financiera internacional, el magnetismo del presidente Barak Obama al que todo el mundo se quiso atribuir como propio, y la constatación final de la anomalía ideológica que supuso la presidencia de Donald Trump, una presidencia alienante para sectores importantes no sólo de la derecha y el espacio conservador estadounidense sino también del europeo, y su definitivo alineamiento con la extrema derecha europea y la ola de autocracias iliberales.

Hoy en día, por suerte para ambos países, ningún partido político de los mayoritarios o tradicionales sigue pretendiendo ostentar la primacía o el monopolio de la relación con el otro país. La derecha norteamericana y la deriva populista del Partido Republicano ha generado un evidente distanciamiento de las principales fuerzas políticas del centro derecha europeo, aunque organizaciones de la sociedad civil de ese espectro político o de su flanco más sectario mantiene lazos relevantes en numerosos ámbitos y la tentación de asumir sus métodos y postulado existe. Por otro lado, el Partido Demócrata americano se parece cada vez más a un partido con posiciones políticas similares a las que definen los principios y valores de la Unión Europea, una Unión presidida por una demócrata-cristiana alemana, Ursula Von der Leyen, que cogobierna junto a socialdemócratas y liberales una Europa en la que socialdemocracia ha triunfado con rotundidad a la hora de definir el marco general de actuación en todas las políticas públicas sustantivas –universalidad educación, sanidad, pensiones y dependencia– y en materia civil y de libertades –igualdad de género, laicismo, diversidad–, aunque la cultura de la cancelación y el sectarismo identitario y religioso, desde la izquierda y derecha respectivamente, también existen y aumentan peligrosamente en Europa.

En ese sentido, políticamente y por ahora, la relación es sólida, sin que la idea de "los Estados Unidos" y de lo que puedan representar se utilice como arma arrojadiza contra unos u otros en función de quien esté en el gobierno aquí o allá.

Con todo, sigue siendo importante de recalcar que a nivel político no existe toda la relación que fuera necesario, los partidos políticos siguen sin conocerse demasiado ni se interactúa lo suficiente, y las relaciones siguen muy condicionadas a lo que sucede a nivel diplomático. En el día a día, en lo económico y también lo diplomático generalmente son funcionarios los que, ejerciendo su labor, y desarrollando sus cometidos durante un periodo de tiempo corto, el de sus man-

datos y lo que duran sus destinos, se hacen cargo del vínculo sin que exista una continuidad de fondo importante. Ello se debe no a la falta de capacidad y profesionalidad de los servidores públicos, los funcionarios, sino al creciente abandono por parte de los políticos electos de actividades alejadas de la vida orgánica de sus partidos, más aún de relaciones internacionales con países lejanos que exigen un mínimo de especialización, conocimiento de idiomas, dedicación, tiempo de aprendizaje y en definitiva formación alejados de la vida en la corte, unos perfiles cada vez más alejados de lo que la política doméstica partidista genera. Si ello ocurre respecto a la Unión Europea, donde a pesar de que allí se decide casi todo lo trascendente está cada vez más contaminada por la vulgaridad y los perfiles de la política doméstica actual dominada por unas organizaciones con otras prioridades..., ¿qué no puede suceder respecto a otros ámbitos?

5. RELACIONES POLÍTICAS

En las relaciones políticas dominan dos vectores, el institucional porque entre gobierno siempre existen y son intensas y ricas, y el que se apoya en relaciones personales. Javier Solana, o Ana de Palacio, por ejemplo, y un puñado de españoles más, atesoran más vínculos que casi ningún estamento institucional, y su grandísima influencia, proporcionalmente muy elevada, pone con frecuencia en evidencia la debilidad de algunos otros espacios o canales relacionales supuestamente más estructurados.

Tenemos entonces un vínculo basado en una red de relaciones consolidadas con el tiempo, unas instituciones eficaces pero infradotadas en medios y respaldo político y social en cuanto a lo bilateral, un espacio UE-EE. UU. intenso pero alejado de las realidades nacionales, y unas relaciones económicas y en otros ámbitos como la cultura, defensa y seguridad y sobre todo empresarial e inversiones más que saludables. Así mismo, el comercio y los intercambios sociales y civiles de todo tipo, y no se trata sólo del turismo, son muy intensos en ambas direcciones.

Este es el marco de relaciones que no está exento de riesgos por cuanto hoy existen no pocos elementos de política exterior de la posición española o europea y la norteamericana alejados o cuando menos poco coincidentes.

Los intereses son también claros en materia industrial y materia económica. Ambos países comparten la necesidad de impulsar la transición energética y la lucha contra el cambio climático. Ambos países y más aún la UE tienen una preocupación por la deriva autoritaria y criminal de la Rusia de Vladimir Putin.

Ambos países reconocen el carácter estratégico de Marruecos y del resto de países mediterráneos. Ambos países han estado históricamente involucrados en la intermediación o en la búsqueda de soluciones en el conflicto de Oriente Medio, España con más capacidad intermediadora y desde una posición más neutral respecto a Palestina e Israel. España ha sido siempre un ferviente defensor del refuerzo de la relación trasatlántica desde la Unión Europea donde hoy, por ejemplo, el Consejo UE-EE. UU. de Comercio y Tecnología[2] es un ámbito desde el que España junto al resto de socios de la UE impulsa la profundización del vínculo bilateral para negociar y dialogar sobre inversiones digitales, sobre la necesidad de que la digitalización se adecúe desde un punto de vista regulatorio a principios y valores acordes con la democracia y con el humanismo europeos, o para garantizar que estos elementos impregnan el desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA), tecnología que va a ser determinante y que podría poner en entredicho la garantía de desarrollo de los seres humanos en libertad y democracia tal como se entiende en Europa.

En este ámbito es difícil superar el calado y la temática recorrida realizadas por los sucesivos documentos publicados por el Real Instituto Elcano sobre aspectos sectoriales y específicos de las relaciones internacionales y sus múltiples implicaciones como sobre la relación bilateral, los intercambios transatlánticos y su caracterización en el seno de la UE y el momento actual.

El último informe monográfico elaborado por el Real Instituto Elcano[3], si bien es de 2020, ofrece una magnífica visión global de lo que debe ser observado.

6. LA SOCIEDAD CIVIL

Pero no todo lo que sucede entre España y los EE. UU. es fácil de contemplar a simple vista, y si hay algo que potencia la resiliencia del vínculo bilateral entre nuestro país y los EE. UU. es el incansable trabajo que se realiza desde y para la sociedad civil. Un ámbito fundamental con frecuencia ignorado e incluso

---

[2] Comisión Europea. Consejo UE-EE. UU. de Comercio y Tecnología (2024). Bruselas. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_es

[3] García Encina, C. y Powell, C. (coords.). (2020). *Relaciones España-Estados Unidos*, Informe Elcano núm. 27. Real Instituto Elcano, Madrid. https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/informe-elcano-27-relaciones-espana-estados-unidos.pdf

ninguneado y que, sin embargo, no sólo ha sido el principal soporte de la relación en tiempos de zozobra, sino que es capaz de definir y modular esa relación a medio y largo plazo por encima incluso de otros actores potentes y bien dotados de medios institucionales y financieros. No sólo se trata de la debilidad histórica de la sociedad civil europea ante la norteamericana que ya identificara con acierto Alexis Tocqueville, y que habría generado por "ósmosis cultural" y como reflejo en nuestro país un tejido civil en este particular espacio más notable que otros en nuestro país, sino de la honda articulación de un vínculo basado en valores y principios compartidos, en vivencias y en un fondo académico e intelectual difícil de batir protegido generosamente por una pléyade ciudadana de voluntarios desinteresados y de organizaciones singulares, altamente eficaces en un mundo como el actual caracterizado por la inmediatez, la superficialidad y la desorientación.

Un repaso a esos colectivos que realizan tal importante labor puede comenzar por los que fomentan las relaciones culturales, científicas y económicas, las asociaciones de ex becarios, antiguos estudiantes y *alumni*, y, en general, individuos que han vivido en un país o en otro todavía son un puente y un activo muy rico que merece ser protegido y potenciado.

Me gustaría destacar el incasable trabajo que realiza la Fundación Consejo España-EE. UU. desde nuestro país, así como la Cámara de Comercio de Estados Unidos en España. Los miembros de ambas organizaciones con especial protagonismo de las empresas y el sector privado configuran una potente red civil sobre la que se cimenta la relación bilateral basada en sus programas y actividades.

Un listado con las principales podría ser el siguiente:

1) Fundación Consejo España-EE[4] (y contraparte estadounidense United States-Spain Council[5]).
2) Cámara de Comercio de Estados Unidos en España[6].
3) Comisión de Intercambio Cultural, Educativo y Científico entre España y los Estados Unidos[7] y Asociación J. W. Fulbright[8] (alumni).

---

[4] https://spainusa.org/
[5] https://usspaincouncil.org/
[6] https://www.amchamspain.com/en/
[7] https://fulbright.es/informacion-sobre-fulbright/comision-espana-eeuu/
[8] https://asoc-fulbright.es/

4) German Marshall Fund[9] (GMF).
5) Españoles científicos en USA[10] (ECUSA).
6) Federación de Asociaciones Españolas en Estados Unidos[11] (FAEUSA).

Otras cámaras:

7) Spain-U.S. Chamber of Commerce (New York y Texas)[12].
8) Spain-US Chamber of Commerce (Miami)[13] (*business between Spain, the US and Latin America*).

7. RELACIONES CULTURALES, EL ESPAÑOL Y LA COMUNIDAD HISPANA EN EE. UU.

Junto a la sociedad civil existe otro pilar fundamental formado en torno a las ricas relaciones culturales existentes, el idioma español y la comunidad hispana en EE. UU.

La cultura y las industrias culturales –cine, música, teatro y artes escénicas, arte, entretenimiento, edición y literatura, ámbito digital...– constituyen un ecosistema rico, diverso y muy resistente en continuo crecimiento por encima de cualquier coyuntura económica o política.

La sociedad civil ha desarrollado también una potente red institucional en este ámbito, así como las propias instituciones públicas y las universidades, por ejemplo, el Instituto Cervantes[14] o el Instituto Franklin[15].

Así mismo, el crecimiento del idioma español en el país norteamericano, en el que el 90% de los centros educativos de EE. UU. imparten enseñanza en idioma castellano, configura un espacio único para los intercambios educativos, formativos y de todo tipo en ambas direcciones que cimenta el vínculo bilateral.

---

[9] https://www.gmfus.org/leadership-development/alumni-relations
[10] https://www.ecusa.es/
[11] https://www.faeusa.org/
[12] https://www.spainuscc.org/public/USSCC/About-Us/Board-of-Directors.aspx
[13] https://spainuschamber.com/en/about-us/
[14] https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_13/bueno/p03.htm
[15] https://institutofranklin.net/

Según el Instituto Cervantes, en EE. UU. actualmente hay 62,5 millones de personas de origen hispano, el 18,9% de la población. Las previsiones son que en 2060 será el segundo país hispanohablante del mundo, solo por detrás de su vecino del sur, México, con 111 millones (27,5% del total de estadounidenses). Actualmente España es el tercer país hispanohablante del planeta, tras México y Colombia.

En el Congreso de los EE. UU., el Caucus Hispano[16] (CHC) fue fundado en 1976 formado por legisladores latinos.

8. LA VISIÓN DEL MUNDO, ¿INTERÉS COMÚN O INTERÉS DE LOS EE. UU.?

La gran incógnita actual no son las consecuencias de la guerra de Ucrania o de Gaza sino cuál será la configuración del mundo en el que nos estamos adentrando. Una de las grandes incertidumbres actuales es cuál será la visión del mundo de los EE. UU. si Donald Trump vuelve a la Casa Blanca y cuáles serán las consecuencias para Europa y España de ese retorno.

Respecto a Ucrania, a corto plazo, todavía son muchas las preguntas sin respuesta acerca de cómo evolucionará el conflicto, cómo terminará y cuáles serán sus consecuencias para Ucrania, Rusia, su región y Europa, el resto del mundo y los millones de personas directamente afectadas por la invasión.

A pesar de otros conflictos potencialmente muy desestabilizadores como el de Gaza, la gran variable que definirá la visión de los EE. UU. del mundo a corto y medio plazo es su relación con China. A pesar de que demócratas y republicanos comparten muchos elementos de su fijación ante el gigante chino una potencial victoria republicana en las presidenciales de otoño de 2024 implicaría más cambios.

El "European Council of Foreign Relations"[17] (ECFR) ha clasificado las diferentes sensibilidades republicanas en tres categorías: *Restrainers*, el antiguo aislacionismo aun latente; *Prioritisers*, para los que la prioridad es la confrontación con China (Ron DeSantis) y que proponen desviar recursos desde Ucrania a Taiwan y dejar que Europa se encargue de Ucrania; y *Primacists*,

---

16 https://chc.house.gov/en-espanol
17 https://ecfr.eu/

que mantendrían la voluntad de mantener el liderazgo mundial (Nikki Haley y Mike Pence, Chris Christie, la vieja escuela pragmática) y que respecto a Ucrania proponen "ganar la guerra y no acabarla". Donald Trump es una mezcla de aislacionistas *restrainers* y *prioritisers,* cuya llegada a la Casa Blanca tendría evidentes consecuencias como intentar desescalar la tensión con Rusia de manera inmediata rechazando la idea de que una victoria de Ucrania es algo vital para la seguridad estadounidense, así como la salida definitiva de Siria e Irak. Respecto a Europa, Trump "adormecería" la presencia en la OTAN al tiempo que dividiría a los aliados europeos respecto a Ucrania buscando una salida negociada divisiva, unos acuerdos Minsk 3.0 en Rusia sin duda vergonzantes para Ucrania.

Desde una perspectiva geopolítica, de la interacción entre la política y las relaciones exteriores e internacionales, las consecuencias de una victoria de Donald Trump entendidas como transformaciones o desviaciones respecto a las tendencias previas serían importantes.

Ello obliga a deducir racionalmente escenarios y tendencias en los siguientes ámbitos:

1) El compromiso con la defensa de la democracia y de la calidad de las instituciones democráticas tanto a nivel nacional como multilateral.

2) El auge en el seno de las democracias occidentales de ideologías autoritarias, populismo conservador orientado a favorecer a las élites económicas, y el crecimiento de movimientos como el nacionalismo cristiano norteamericano profundamente sectarios e intolerantes y con gran capacidad de impulsar retrocesos cívicos y una aún mayor polarización.

3) Las consecuencias de la llamada desglobalización sobre el comercio internacional con especial atención al de energía.

4) La evolución del proceso de transición ecológica y energética en el marco de los acuerdos globales de lucha contra el cambio climático (sucesivas Conferencias de las Partes –COP–). El desarrollo de nuevas tecnologías como la del hidrógeno y el impulso de soluciones basadas en la naturaleza conforme a la tecnología y regulación serán determinantes. El comercio y producción de materias primas fundamentales para respaldarlas –silicio para chips, litio para baterías–.

5) El avance de la digitalización y la potencial fragmentación global en bloques divididos por razones proteccionistas –IA, control de datos,

privacidad, ciberseguridad–, tecnológicas por compatibilidad de sistemas, o privadas por el alcance de plataformas digitales oferentes de servicios, en un contexto global de aumento de la preocupación por la soberanía estratégica, el apoyo a campeones nacionales o regionales, y el diferente trato a los derechos individuales digitales.

6) La aparición de cuellos de botella comerciales no solo en la cadena global de suministros afectando a la cadena global de valor sino también al suministro alimentario básico. La escasez alimentaria provocada por el corte de exportaciones de Rusia y Ucrania y la distorsión que puede generar sobre otros productores puede ser fuente de nuevos conflictos a relativamente corto plazo.

7) El envejecimiento de la población europea y norteamericana y las consecuencias de ese fenómeno demográfico en múltiples ámbitos: cartera de servicios públicos y sociales básicos –pensiones, salud, dependencia– y su financiación, consecuencia sobre el mercado de trabajo, ocio, vivienda, la necesidad de ampliar los flujos migratorios y de favorecer su encaje e integración social en tiempos de auge populista.

Para Europa, este escenario acelerado por el vector de lo que pueda venir desde los EE. UU. impone una agenda muy distinta a la imaginada hace poco tiempo. Para la UE, el nuevo contexto global y sus tendencias inciertas refuerza la necesidad de acelerar las transformaciones para reforzar su resiliencia y capacidad de supervivencia tanto política como económica y en materia de seguridad y defensa.

Europa debe ser capaz de garantizar su defensa en el peor escenario ante Rusia, militar e industrialmente, al tiempo que marca una hoja de ruta clara para definir su relación futura con China.

Europa deberá ser no sólo una potencia reguladora global sino también productiva y en materia de seguridad, reforzando su vínculo, también democrático, con regiones como África y América Latina que hoy como elementos fundamentales del "Sur Global" contemplan con distancia e incluso indiferencia la invasión rusa de Ucrania.

La gobernanza económica europea deberá saber adaptarse para garantizar cohesión social e inversión pública en un contexto global más hostil y competitivo en el que no cabe esperar grandes avances en el ámbito de la colaboración multilateral. Sin un refuerzo europeo basado en sus principios que permita

mejorar los salarios, la calidad de los servicios públicos y la igualdad de oportunidades no será posible afrontar los nuevos retos ni controlar determinadas tendencias autodestructivas como las que también amenazan a los EE. UU.

9. SEGURIDAD

A escala global, incluso en los peores escenarios, la tendencia no conduce a un debilitamiento o fragmentación que pueda ser considerado una desglobalización, pero sí hacia lo que se conoce como *de-risking*, un cambio de prioridades para proteger de manera distinta procesos, actividades e instituciones en un mundo tecnológicamente maduro que se enfrenta a mil desafíos. Europa frente al resto del mundo y también el vínculo UE-EE. UU. será objeto de este *de-risking* y en consecuencia la relación España-EE. UU. también.

La Autonomía Estratégica Abierta de la UE también constituye un ejercicio pragmático de *de-risking* con los recién presentados objetivos de refuerzo de la resiliencia y competitividad europea en energía, tecnología, salud y alimentación (Resilient EU2030), y como política industrial. Y también en sentido militar y de seguridad, reduciendo la dependencia de los EE. UU., atendiendo a África, respecto a Rusia, y en Asia respecto a China con quien, aunque debamos confrontar en seguridad cooperaremos en el resto.

Tal y como señalaba recientemente Dani Rodrik, no vamos hacia una desglobalización, o incluso el desacoplamiento respecto a China –*decoupling*–. En 2023 el comercio EE. UU.-China batirá récords en 2023, aunque será distinto.

Lo que está sucediendo es un realineamiento de prioridades nacionales, la más importante, la conversión de la tecnología en el principal condicionante de la seguridad en palabras de Jake Sullivan, consejero de seguridad nacional del presidente Joe Biden, así como la aceptación de un riesgo creciente global derivado de la confrontación China-EE. UU.

La Comisión Europea presentó en otoño de 2023 la Estrategia Europea de Seguridad Económica para promover la actividad económica y la competitividad protegiendo frente a los riesgos con un lenguaje que poco tiene que ver con el utilizado habitualmente en política económica –cadenas de suministro, seguridad física y ciberseguridad de infraestructuras críticas, seguridad tecnológica y fuga tecnológica, tecnologías críticas y de doble uso, militarización de dependencias económicas, coerción económica, control de inversiones extranjeras, hibridación con de la política exterior y de seguridad común (PESC), Capacidad

Única de Análisis de Inteligencia de la UE ante amenazas, intensificación de la cooperación con terceros países en cuestiones de seguridad económica– con un enfoque global en materia de identificación, evaluación y gestión conjuntas de los riesgos para la seguridad económica europea.

En materia de seguridad, en octubre de 2023 se celebró la Cumbre UE-EE. UU., en la que se adoptó una declaración conjunta que incluye una hoja de ruta para sustentar y seguir reforzando la relación durante los próximos años.

En materia de cooperación de seguridad y defensa se reconoció el valor de una defensa europea más fuerte y capaz que contribuya positivamente a la seguridad mundial y transatlántica y que sea complementaria e interoperable con la OTAN[18].

La declaración repasa la posición común respecto a la guerra de Ucrania, Oriente Próximo, África, Balcanes... así como comercio, economía e inversiones, energía, cambio climático, y las transiciones ecológica y digital.

10. EL MARCO DE LA UE

La Unión Europea tenía que reaccionar algún día, Rusia lo ha puesto fácil, pero nadie podía imaginar que iba a ser la amenaza de un presidente norteamericano como Donald Trump el elemento que, obviamente combinado con Vladimir Putin, iba a desencadenar cuando menos la voluntad de metamorfosis.

La nueva geopolítica obliga a Europa a reconsiderar el Mercado Único desde una visión global, completar la Unión Bancaria y crear la Unión Energética, además de acordar una política industrial europea compatible con el carácter abierto de una UE que comercia con el mundo entero y que contrarreste y combata la fragmentación actual y las ayudas de Estado nacionales –un 70% alemanas y francesas–. Así mismo, como apunta Enrico Letta, «sin un mercado financiero europeo que funcione, no habrá una Europa poderosa en el escenario global», porque la actual «fragmentación de los mercados de capitales europeos es una de las debilidades de Europa». Por ello la Unión de Mercados de Capitales (UMC) es esencial para salvaguardar el Mercado Único que constituye la verdadera medida del poder y trascendencia de Europa en el mundo.

---

[18] Consejo Europeo. Cumbre UE-EE. UU, 20 de octubre de 2023. Principales resultados, (2023). Bruselas. https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/10/20/

La UMC exigirá además la creación de un activo europeo seguro permanente, un eurobono homologable a los bonos del Tesoro americano, como sostiene el BCE de Christine Lagarde.

El "Inflation Reduction Act" (IRA) ha demostrado las debilidades de los mercados de capitales europeos a la hora de competir con los de los EE. UU. para financiar grandes inversiones industriales. Incluso los países del Golfo están concentrando inversiones "europeas" –energéticas, digitales, industriales en alta tecnología– gracias a su facilidad financiera.

Otro de los grandes retos europeos es el de cómo garantizar la competitividad futura de la UE. Si Europa no avanza hacia una unión más profunda, una unión capaz de expresar una política exterior y una política de defensa común, además de la política económica, no sobrevivirá más que como un mercado único. El informe que Mario Draghi está elaborando sobre esta cuestión y que se presentará en verano de 2024 debe dar respuesta a cómo mantener la competitividad de la economía europea en su transición energética y ecológica definiendo una estrategia industrial coherente para las empresas, para el sector privado, que sirva para apoyar los objetivos medioambientales de la UE, y que sepa aprovechar los nuevos instrumentos creados por la UE como el *NextGenerationEU,* además de cómo combatir la inflación y la escasez de mano de obra, y cómo estimular el crecimiento económico ubicando a la industria en el liderazgo de la transición energética y ecológica.

Si Europa quiere hacer las inversiones necesarias para la transición verde y la defensa, ahora que la invasión de Ucrania ha puesto en evidencia sus carencias militares, cree Draghi, "tendrá que reformar y trasladar mucho más poder fiscal al nivel de la UE".

11. INVERSIÓN DIRECTA DE EE. UU. EN ESPAÑA Y DE ESPAÑA EN EE. UU.

Las publicaciones y actividades de la Fundación Consejo España-EE y de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en España son el mejor indicador del momento.

El potencial de inversión que tiene España en EE. UU. es muy elevado, y a la inversa también. Los EE. UU. son el primer inversor en España y España es el sexto inversor extranjero en los EE. UU. con un stock de inversión acumulada similar en ambos sentidos de unos 80.000 millones de euros.

Jaime Malet, presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en España, insiste continuamente y con razón en que "España goza de una posición estratégica en el mapa mundial, y por ello, tiene que afianzarse como uno de los principales destinos de la inversión europea y estadounidense en Europa, sobre todo en sectores clave como los semiconductores, data centers, inteligencia artificial, energía verde (especialmente el hidrógeno y derivados y la electrificación de vehículos), biomedicina, ciberseguridad, etc.".

Las empresas españolas tienen que tomar todavía más dimensión y capacidad en EE.UU. a pesar del gran crecimiento registrado en sectores como las energías renovables, infraestructuras, construcción, banca y muchos otros.

En cuanto a la UE y los EE. UU. no es posible olvidar el fracaso de las negociaciones sobre la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) en *stand by* desde la victoria de Donald Trump, y que en algún momento deberían retomarse para anclar regulatoriamente el comercio e inversión entre ambos espacios.

12. LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL COMO CLAVE TRANSVERSAL (COMERCIO EXTERIOR, TECNOLOGÍA, DIGITALIZACIÓN Y ENERGÍA)

Desde una perspectiva estadounidense los cambios producidos en los últimos años exigen y justifican un cambio de actitud radical de las empresa españolas y europeas.

El Congreso americano aprobó en 2022 la *Chips and Science Act*, que contempla un desembolso total de 280.000 millones de dólares en distintas fases para impulsar la producción nacional de semiconductores –chips–, y que cuenta con el apoyo de toda la industria nacional e internacional –Intel, TSMC o Samsung–, y de las influyentes universidades americanas.

La nueva ley contempla la prohibición de expatriar la fabricación de chips más allá de 28 nanómetros en Rusia o China. EE. UU. lleva tiempo intentando evitar que China acceda a la tecnología necesaria para producir chips por debajo de 10 nanómetros, aunque se sospecha que ya podría haberlo conseguido. Esa carrera es fundamental para el futuro desarrollo del 5G y el 6G y el de las sofisticadas aplicaciones militares que la invasión Ucrania ha convertido en absoluta prioridad para tecnologías como las de sistemas de guiado por IA.

El gran hito económico, tecnológico e industrial de los últimos años es la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*, IRA), aprobada por el Congreso y promulgada por el presidente Joe Biden en agosto de 2022. El IRA pretende acelerar la transición energética, reducir los costes sanitarios y frenar la inflación mediante la reducción del déficit. A escala global, el IRA acelerará la descarbonización; distorsionará las cadenas de oferta y distribución; desviará a corto plazo recursos –industriales, capital y minerales– hacia los EE. UU., pero con efectos positivos de *spill over* de conocimiento a medio plazo sobre el resto del mundo; reducirá las exportaciones de vehículos a los EE. UU.; y tendrá consecuencias difíciles de prever sobre los precios de los paneles solares, turbinas eólicas y energía en general.

Ante el IRA, las verdaderas preguntas que tiene que hacerse Europa es cómo combinar la nueva geopolítica energética, tecnológica y productiva con el refuerzo del Mercado Único, con la defensa, con la adaptación a la nueva realidad del multilateralismo, y sin caer en el proteccionismo. Europa debe proteger su competitividad interna y externa al tiempo que refuerza el atractivo del Mercado Único para inversiones sostenibles o verdes, mantiene la eficiencia de su descarbonización interna y, como agente en el exterior, refuerza su agenda allí donde no llega China dotando al debate sobre la Autonomía Estratégica abierta de contenidos reales y prácticos en su dimensión inversora tecnológica e industrial.

Europa tiene por delante mucho que hacer: reforma del mercado eléctrico europeo e interconexiones, Fondo Europeo para financiar renovables, estrategia *skills* e innovación para productividad, consecución de la unión de mercados de capital, y nuevo Fondo soberano o para la soberanía europeo. Así mismo es preciso reforzar los subsidios europeos para la innovación en energías limpias sin dañar el Mercado Único, compatibilizando el interés de pequeños, medianos y grandes actores y superando las limitaciones de los actuales proyectos importantes de interés común europeo (PIICE). En materia comercial, aunque los EE. UU. pretendan seguir erosionando una OMC ya debilitada por Trump –acero o China–, la UE debe combatir lo peor del IRA –normas de origen o vehículo eléctrico– y negociar un acuerdo multilateral sobre subsidios verdes.

Si la UE pretende tener éxito en su carrera industrial, tecnológica y de generación de riqueza con China y Estados Unidos, deben alcanzarse otros objetivos como la creación de la Unión de Mercados de Capitales, la Unión Bancaria y la Unión Energética, acompañados de un nuevo instrumento financiero o fondo

soberano. Nuevos instrumentos y políticas que deberían poder garantizar la eficiencia, sencillez, neutralidad y solidez que EE. UU. ha alcanzado con el IRA. Europa ha creado demasiados obstáculos administrativos y regulatorios para sus instrumentos financieros[19].

Para desarrollar una política industrial europea exitosa en el nuevo marco geopolítico, la experiencia de NextGenerationEU muestra que el aumento de los fondos de dimensión europea debe ir acompañados de cambios profundos en la forma en que se invierten, transformando la cooperación público-privada con el objetivo de elevar la escala de la industria y tecnología europeas (*scale up*). Europa carece de historias de éxito como las que han llevado a los EE. UU. a liderar y ejercer tracción tecnológica e industrial a escala global a partir de grandes proyectos espaciales y de defensa.

Europa tiene que cambiar su forma de relacionarse con el resto del mundo, comprometiendo y reforzando su agenda exterior con elementos industriales y de inversión que permitan beneficios claros para sus homólogos de forma equitativa y sostenible (Global Gateway, o la iniciativa UE-EE. UU. en el G-20 como alternativa la Ruta de la Seda china), al tiempo que defiende el Mercado Único evitando la fragmentación nacional y la competencia entre Estados miembros. También debe evitar la utilización de ayudas nacionales para atraer proyectos de inversión o rescatar empresas de forma asimétrica y contraria a los principios de integración europea.

Trump, el Covid-19 y Rusia han provocado la aceleración de una tendencia geopolítica previa, la necesidad de una nueva política industrial común en Europa, por dos razones principales:

1) En primer lugar, las restricciones y obligaciones impuestas por la transformación geopolítica global iniciada hace al menos una década y que se hacen evidentes durante el mandato del presidente Donald Trump en EE. UU. y la creciente confrontación entre China y EE. UU., un enfrentamiento cada vez más orientado hacia el comercio, la industria y la competencia en materia tecnológica.

---

[19] Moscoso del Prado, J. (2023). *European industrial policy: the lessons from NGEU in the new geopolitical framework, "more funds are not enough"*. Real Instituto Elcano, Madrid. https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/european-industrial-policy-the-lessons-from-ngeu-in-the-new-geopolitical-framework-more-funds-are-not-enough/

2) En segundo lugar, la aceleración de esta tendencia provocada por la pandemia global de Covid-19, que puso de relieve los riesgos y consecuencias de la vulnerabilidad industrial y tecnológica que luego quedaron de manifiesto y que la posterior crisis de oferta, los llamados cuellos de botella, agudizó. Este proceso se hizo aún más evidente con la invasión de Ucrania que amplió la vulnerabilidad al sector energético, poniendo de relieve el riesgo que la dependencia rusa había generado en Europa, realidad que, aprovechando los instrumentos de inversión creados para hacer frente a la pandemia, principalmente el NextGenerationEU, condujo a una aceleración de la transición energética europea[20].

Otras cuestiones que deben ser tenidas en cuenta:

3) EE. UU. se convirtió en 2023 en el mayor exportador de GNL del mundo[21].

13. CONCLUSIÓN: LA PREOCUPACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA POR LOS EE. UU.

La relación España-EE. UU. es una relación firme y resiliente, original y exclusiva por razones históricas, geográficas y culturales, singular, y bien articulada gracias a la diversidad de elementos sobre los que se apoya –sociedad civil, empresas, instituciones democráticas maduras–, pero también es vulnerable.

En 2024, para ambos países, la geopolítica será determinante como principal factor del que depende la seguridad económica y el crecimiento.

Tras la pandemia de Covid, la invasión rusa de Ucrania y ahora la inestabilidad en Oriente Próximo de nuevo con su propagación por la región –Mar Rojo– repercutiendo en el comercio de mercancías a través del Canal de Suez la vulnerabilidad está creciendo.

---

[20] https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-impacto-de-la-inflation-reduction-act-en-las-relaciones-transatlanticas/

[21] https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-futuro-del-gas-natural-licuado-en-estados-unidos-y-la-seguridad-energetica-en-la-union-europea/ y https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-geopolitica-de-la-seguridad-economica-y-climatica-tendencias-transatlanticas/

¿Qué más puede ir mal en 2024? El gran elemento geopolítico que condicionará 2024 es el del posible retorno de Donald Trump a la Casa Blanca.

Para los EE. UU, obviamente, esa posibilidad no es una cuestión geopolítica sino meramente doméstica. Para España y el resto del mundo, por sus implicaciones, lo es. Y para los EE. UU. como consecuencia de lo que podría suceder después a e escala global, también.

Nadie puede saber si Donald Trump ganará –o cómo evolucionará la cadena de decisiones judiciales en las que está implicado– y menos aún qué hará si consigue vencer. Si lo hace, hay muchas posibilidades, podría dedicarse a armar su venganza interna en los EE. UU. desarbolando las instituciones americanas que ya quiso demoler el 6 de enero de 2021, o quizás también opte por desbaratar el orden internacional de nuevo debilitando a los que intentan contener a Rusia, por un lado, o a los que se resisten a evitar escaladas temerarias ante China.

Si esto es así, ¿qué puede suceder en Ucrania? ¿Y en el Báltico? ¿Defenderían los EE. UU. de Donald Trump a un país de la OTAN que no cumpliera los compromisos financieros con esta organización si fuera invadido por Rusia después de lo que dijo en Conway (Carolina del Sur)?

Desde una perspectiva económica, aunque con el presidente Joe Biden los EE. UU. han mantenido los aranceles a las importaciones chinas y las restricciones a las exportaciones tecnológicas chinas, Donald Trump podría exacerbar el proteccionismo exportando recesión.

También, sin duda intentaría paralizar el IRA y la financiación de la transición verde en los EE. UU. afectando al principal motor de crecimiento global.

Económicamente, y en cuanto a la lucha contra el cambio climático, que niega, Donald Trump ya ha anunciado su voluntad de volver a abandonar el Acuerdo de París, desactivar las ayudas a la inversión en renovables y recortar las partidas IRA que sostienen los créditos fiscales y las subvenciones ya en marcha, aunque para ello requeriría el apoyo del Congreso. También quiere debilitar los programas de ayudas y transición al vehículo eléctrico, activar los permisos de producción y perforación de petróleo y eliminar todo tipo de regulaciones restrictivas para la industria. Así mismo podría provocar un nuevo shock energético y de seguridad en Europa si propicia un acercamiento a Putin o si colapsa el tráfico de mercancías.

¿Sobreviviría el *EU-US Trade and Technology Council* (TTC)? ¿Cuál sería el impacto sobre las Cadenas de Valor Globales (CGV)? Hay muchísimas preguntas sin respuesta.

A corto plazo, la relación bilateral España-EE. UU. y la europea dependen mucho de lo que ocurra en las presidenciales de otoño. La relación es vulnerable, la Generación Z no ve crucial el mantenimiento del vínculo transatlántico como lo ven otros tramos de edad (*German Marshall Fund*), y la consolidación de la deriva ideológica de la *alt-right* (derecha alternativa nacionalista y supremacista blanca) y del nacionalismo cristiano estadounidense no lo pone fácil.

Pero incluso si Joe Biden es reelegido China seguirá siendo la prioridad en política exterior, el Congreso de los EE. UU. puede seguir en manos del Partido Republicano obstaculizando la participación en cuestiones prioritarias para la UE como la guerra de Ucrania o la lucha contra el cambio climático, y en materia de comercio internacional y acercamiento multilateral a la UE habrá pocos avances mientras que la agresividad de la política industrial estadounidense se mantendrá con el objetivo de repatriar producciones estratégicas y otras que prioricen el empleo.

Por todas estas razones España y la UE deben complementar su vínculo con los EE. UU. excesivamente basado en el poder blando y en una buena red de conexiones desde la sociedad civil con elementos pragmáticos que deberían ser dialogados con nuestros socios estadounidenses de igual a igual como el impulso estratégico de sus sectores tecnológicos, la reducción de la dependencia en materia de defensa y seguridad y el fortalecimiento del Mercado Único, manteniendo la apuesta por el carácter abierto de la Unión y el multilateralismo como única vía para garantizar el respeto del derecho internacional, los derechos humanos y la provisión de bienes públicos globales. Desde esas premisas se deberá seguir construyendo esa relación que por otra parte es fundamental.

El principal riesgo e incertidumbre que hay sobre el crecimiento económico y la estabilidad globales es que los reviente el retorno de Trump. Existe un elevado riesgo de que los EE. UU. se alejen de la senda iniciada por el presidente Joe Biden, y que, de la mano de políticas fracasadas, el deterioro de las instituciones democráticas y el apoyo del nacionalismo más sectario, además de recortes, proteccionismo y aislacionismo, se propicie una crisis global que también pueda ser de seguridad e incluso conduzca a un aumento de los conflictos bélicos y a la cronificación de la guerra en Europa.

Capítulo 13
EL CÁUCASO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA UE

Antonio Alonso Marcos
Profesor Adjunto de Ciencia Política y de la Administración
Universidad San Pablo CEU

1. INTRODUCCIÓN

La desintegración de la Unión Soviética se fue dando poco a poco, en una cascada de declaraciones de independencia de las repúblicas que conformaban la URSS. En el Cáucaso Sur se fueron sumando a esa oleada de declaraciones unilaterales de independencia Armenia (transitoria, 23 de agosto de 1990), Abjasia (25 de agosto de 1990) y Georgia (9 de abril de 1991). Después del intento de golpe de Estado (19-21 de agosto de 1991), parecía que había prisa por hacer lo mismo y a esa lista se sumaron Nagorno-Karabaj (2 de septiembre de 1991), Armenia (efectiva, 21 de septiembre), Azerbaiyán (18 de octubre) y Osetia del Sur (28 de noviembre). Rusia hizo lo propio el 12 de diciembre al ratificar el Tratado de Belavezha (firmado el día 8 de diciembre) y Kazajstán fue la última en salirse de la Unión el 16 de diciembre (López-Medel, 2010). En esta descomposición está el origen de los llamados "conflictos congelados", enfrentamientos interétnicos mezclados con demandas territoriales, heridas abiertas que han quedado en el acelerado proceso de disolución de la Unión Soviética, tales como el valle de Fergana, Osetia, Abjasia, Ayaria, Nagorno Karabaj o Transnistria (Bárcenas Medina y López Jiménez, 2011).

Al principio hubo gran confusión acerca de qué significaban aquellas declaraciones, especialmente después de la creación de una Comunidad de Estados Independientes aquel diciembre de 1991, pues se suponía que era la entidad política que iba a suceder a la URSS, una Unión más laxa, pero Unión al fin y al cabo. Cuando Gorbachov dimitió de su cargo el 25 de diciembre, ya quedó un poco más claro que la URSS había acabado y que el 1 de enero de 1992 se iba a empezar una nueva etapa en la historia de Rusia y de las demás repúblicas exsoviéticas.

Los Reyes de España habían viajado a mediados de mayo 1984 a Moscú, Taskent, Samarcanda y Leningrado (actual San Petersburgo) y mantenían muy buenas relaciones con Gorbachov y su esposa. El Gobierno español de Felipe González supo aprovechar muy bien esa cercanía para ser de los primeros países europeos en reconocer las independencias de las 15 repúblicas que conformaban la Unión, no así de las demás repúblicas que se encontraban insertas dentro de dichas repúblicas. Así pues, Georgia, Armenia y Azerbaiyán quedaron reconocidas como Estados de pleno derecho en los primeros días de 1992, año de especial relevancia para los españoles, que deseábamos ser puestos en el mapa con nuestros escaparates internacionales de la Exposición Universal de Sevilla y la organización de los Juegos Olímpicos de verano en Barcelona.

Sin embargo, a pesar de nuestro pronto reconocimiento de dichas repúblicas, nuestras relaciones con ellas mantuvieron un perfil bajo. Eso se debió, en gran medida, no tanto a la lejanía geográfica como a la distancia cultural-emocional, pues nuestra Política Exterior ha mantenido como prioridades en los últimos 40 años Iberoamérica y las Comunidades Europeas, aparte de cuidar nuestro vínculo transatlántico con EE. UU. y nuestra especial relación con el Mediterráneo (sobre todo con el Magreb); el resto de África, Asia y Oceanía apenas han entrado en nuestra agenda, prácticamente hasta el año 2000.

En el caso que nos ocupa –el Cáucaso Sur–, España ha ido más bien apoyando las políticas marcadas desde Bruselas que con una agenda propia arriesgada y decidida. Siendo así, es fácil ver que nuestra relación con estas repúblicas ha oscilado entre una visión realista y una más bien idealista, primando la mayoría de los casos esta última, siguiendo el rumbo marcado por las sucesivas estrategias de seguridad de la UE, comenzando por la de Javier Solana (2003). En efecto, aquí chocan las dos principales visiones de la Teoría de las Relaciones internacionales –Realismo vs. Idealismo–, que luego fueron tamizadas por la teoría sistémica –Neorrealismo vs. Neoidealismo– o recibieron aportaciones o incluso fuertes críticas desde otras visiones alternativas (Sodupe Corcuera, 2003). La UE se debate entre acercarse a esta zona con deseo sincero de alcanzar "la paz perpetua" de Kant a través del comercio, usando su *leverage*, en la esperanza de que así sus gobiernos se inclinarán por construir un régimen político más democrático –al estilo de las "democracias homologables"–, ya que, tal y como afirma la teoría de la paz democrática, las democracias no se hacen la guerra entre sí (Borrell, 2022). Una visión muy optimista que quizás no tenga en cuenta que otros actores internacionales no son tan exigentes a la hora de poner

como condición *sine qua non* que estos países profundicen en sus reformas políticas, económicas, sociales, culturales y militares.

Precisamente por esto último, hay que tener en cuenta los intereses que otros países tienen en esta zona del mundo, y desde ahí habrá que leer los acontecimientos que se van a describir en páginas sucesivas. Rusia no quiere perder otra zona de influencia, EE. UU. desea hacerse presente en una región situada entre Irán y Rusia, Turquía es temida por sus vecinos, pero Azerbaiyán mantiene una relación muy cordial con ella, China quiere ampliar su presencia en prácticamente todo el mundo y especialmente en una región que –al igual que Asia Central– se encuentra situada a medio camino para llegar a Europa, y Europa desea mantener un vecindario más estable.

2. RELACIONES HISTÓRICAS ESPAÑA-CÁUCASO

Se hace necesaria una muy breve referencia al recorrido histórico de las relaciones entre España y los países del Cáucaso. Hay que subrayar que, aunque los actuales límites de estos países son relativamente recientes, esas son naciones muy antiguas que en siglos pasados abarcaron un extenso territorio. Es curioso, por ejemplo, que una región de Georgia sea conocida como Iberia (la actual Kartli), como nuestra península.

Cuando las fronteras eran mucho más porosas y los intercambios internacionales se limitaban prácticamente al comercio, hay pruebas materiales que constatan la presencia de armenios en Cádiz: además de los azulejos que los armenios pagaron en 1670 para decorar la iglesia de Santa María, existe un poder de 1701 sellado por el Patriarca de todas las Iglesias de Armenia, así como otros tantos Pastores de su Iglesia, y otros 42 testigos –con sus "sellos anulares"– (Saborido Piñero, 2020). Este Poder se extendió al comerciante armenio Zacarías de Arguli (en la actual costa turca del Egeo) para que varios de sus hijos fueran a Cádiz cobrar una deuda de 1.600 pesos, cuando la Corona tenía el monopolio sobre el puerto de esta ciudad que unía el comercio de la seda procedente de Irán con los territorios americanos.

2.1. Nuestra relación con la URSS

Hay que avanzar hasta el siglo XX para hablar de auténticas relaciones de Estado a Estado, especialmente a raíz de la desmembración del Imperio Zarista y su recomposición dentro de la URSS, cuyas fronteras interiores fueron trazadas por Stalin en los años veinte y treinta. La fuerte herida sufrida por el pueblo

armenio –infligida por el Imperio Otomano– y los enfrentamientos por territorio –con las consiguientes masacres y desplazamientos de población– entre Armenia y Azerbaiyán, fueron los episodios más tristes de la Historia de esta región en el siglo pasado (Alonso Marcos, 2013).

Las aguas se calmaron después de la Gran Guerra Patria (la Segunda Guerra Mundial), pero los odios étnicos y nacionalistas volvieron a resurgir aprovechando la *perestroika* y *glasnost* de Gorbachov. Tanto es así que algunos armenios tuvieron que ser reubicados en Dusambé (Tayikistán) tras los disturbios de 1988 en Azerbaiyán, lo que a su vez provocó una oleada de rumores que generó rechazo en la población local, que estalló en protestas antigubernamentales en febrero de 1990.

Nuestra relación con la URSS ya había comenzado en 1933, con la llegada de la Segunda República. La relación de España con los bolcheviques no había sido muy fructífera, pues Alfonso XIII habría intentado liberar a su "primo" el zar, pero fue engañado, pues las negociaciones siguieron cuando los Romanov ya habían sido asesinados en la Casa Ipatiev de Ekaterimburgo (Seco Serrano, 2001:33). Esa relación fue por un periodo breve, al acabarse tajantemente con el final de nuestra Guerra Civil (1936-1939). No obstante, con la muerte de Stalin, Franco abrió un canal de diálogo con las autoridades de Moscú, interesado en traer a España a aquellos españoles que habían sido hechos prisioneros durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), principalmente –aunque no solamente– a aquellos encuadrados en la División Azul; de esta manera, a aquellos prisioneros (fueran del bando nacional o no) se les dio la oportunidad de regresar a España, arribando al puerto de Barcelona a bordo del barco *Semíramis* en 1954 (Gallego Morales, 2022:111).

Sin embargo, fue a partir de 1963 cuando las relaciones diplomáticas se fueron restableciendo gradualmente, siendo plenas tras la muerte del dictador español, ya en 1977. Aunque parezca hoy increíble, España ofrecía sus productos agrícolas al Estado soviético, tal como relata el empresario Alejandro Pastrana.

Para el caso de las repúblicas nacidas de la desintegración de la URSS, estas relaciones se establecieron formalmente en 1992, al calor de la organización de dos importantes eventos que hicieron de España el centro de la atención internacional: la exposición universal en Sevilla –la Expo '92– y los XXV Juegos Olímpicos de Barcelona. Esta buena predisposición por parte de Juan Carlos I y Felipe González, su cercanía al *premier* ruso Gorbachov y su deseo de ayudar a desenmarañar la compleja situación política –y también económica– que se había generado con la

desaparición del gigante soviético, fueron factores clave para explicar el reconocimiento de Estado casi automático que España les concedió a estos territorios.

Aun así, nuestra lejanía cultural, idiomática, histórica, hizo que el volumen de negocio generado entre España y estos países del Cáucaso fuera muy limitado en cantidad (de empresas) y en volumen (de intercambios económicos). Los años inmediatamente posteriores a la independencia también fueron ciertamente convulsos. Armenia y Azerbaiyán estaban en guerra (hasta 1994), siendo la primera respaldada por Rusia, lo que propició que el conflicto se resolviera de manera favorable para ella, haciéndose con el Nagorno Karabaj y estableciendo allí –fuera de sus fronteras, sin tener vecindad, sólo conexión a través del corredor de Lachin– una república dependiente de ella, la República de Artsaj.

En esta primera década, el ganador de la Guerra Fría se decidió a extender su influencia en la región, con la buena intención de querer ofrecer a los nuevos países –sin cobertura de seguridad y defensa debido al colapso de su paraguas protector, la URSS– un amparo frente a posibles agresiones exteriores. Así, casi inmediatamente, se les ofreció el paquete completo: acercamiento a la OTAN y a la UE. Para ello se usaron dos programas principalmente: el *Partnership for Peace* (Asociación para la Paz), a la que los países caucásicos pertenecen desde 1994; y el programa TACIS de asistencia técnica de la UE a los países exsoviéticos, sustituido posteriormente por el *Eastern Partnership*, la Asociación Oriental, desde 2009.

Con ese paraguas se intentó atraer hacia la "esfera occidental" a estos países, así como a aquellos que habían vivido bajo un régimen comunista tras la Segunda Guerra Mundial. No era sólo una cuestión de exportar nuestros valores, sino, tal y como reconocen las estrategias de seguridad de la UE y de EE. UU., de generar un ambiente en el que nuestros valores occidentales sean compartidos por cada vez más países, de manera que para ellos sea lo más natural establecer y fortalecer lazos comerciales entre *like-minded countries* (Trump, 2017:37-38).

2.2. El conflicto de Nagorno-Karabaj

Quizás sea el conflicto de Nagorno Karabaj el mayor quebradero de cabeza de toda la región, no sólo por las víctimas mortales –civiles y militares– o la destrucción física que ha provocado, sino también por el sentimiento de irredentismo, de "desacople" territorial de esta región que produce un constante enfrentamiento diplomático entre Armenia y Azerbaiyán. A lo largo de las décadas la suerte ha ido cambiando de bando, sonriendo primero a unos y décadas más tarde a otros.

Siendo el principal elemento distorsionador de la región, es normal que acapare la atención de los funcionarios españoles y comunitarios cuando se trata de analizar la realidad del Cáucaso.

2.2.1. Los orígenes en el siglo XX

La cuestión étnica es siempre un tema delicado. No lo fue tanto en los Imperios previos a la Primera Guerra Mundial, pues en el sistema imperial hay una cierta indiferencia de la capital con respecto a la realidad étnico-lingüística-religiosa de las poblaciones que habitan en los territorios conquistados, ya que lo que de verdad les importa es más bien que les paguen los tributos, que no se les rebelen y que, llegado el caso, contribuyeran al esfuerzo de guerra –con armas, dinero y hombres–.

Así pues, la cuestión étnica no fue problema, al menos oficialmente, bajo el Imperio Ruso, pues se concebía a sí mismo como un gran hogar común para diversos pueblos. Algo semejante sucedía bajo la dominación soviética, pues el bolchevismo entendía que el concepto de "nación" era ajeno al Comunismo –tanto a la ideología en sí como al sistema que se quería implantar–, especialmente porque era burgués, pues era una idea promovida por los burgueses, propietarios de los medios de producción, las élites gobernantes, para dividir al proletariado e impedir que se unieran para luchar por sus derechos de clase y acabar con los privilegios de los dominadores. Para los marxistas, la única nación es la "nación proletaria".

Además, hay que recordar que un georgiano –Iósif Vissariónovich Dzhugashvili, apodado "Stalin", que significa "de acero"– fue el elegido por Lenin para ocupar en el primer *Sovnarkom* –el Consejo de Comisarios del Pueblo o *Sovet narodnykh komissarov*, trasliterado *Совет народных комиссаров*– el cargo de Comisario de las Nacionalidades, para atender las demandas de las distintas minorías étnicas que albergaba el Imperio Zarista y ahora pasaban a estar bajo control del Soviético y para encarrilar las relaciones con las repúblicas independientes que se habían formado al calor de la deposición de los zares. A aquellos nacionalistas –por lo tanto, burgueses según los marxistas– que luchaban por la independencia de Kazajstán, Armenia o Tayikistán, entre otros, les prometieron lo que más deseaban si les ayudaban a luchar primero contra el zar y luego contra el Gobierno Provisional –también burgués y liberal, el auténtico obstáculo para alcanzar el poder en Rusia–. Una vez culminada la revolución a finales de 1917, estas repúblicas –Georgia, Armenia y Azerbaiyán– comenzaron su andadura a partir de 1918, todavía bajo la presión y el hostigamiento del Imperio Otomano en la Gran Guerra (1914-1918).

De hecho, el papel desempeñado por la nueva Turquía es fundamental para entender la evolución de esta región. El Cáucaso se había debatido durante buena parte del siglo XVIII y todo el siglo XIX entre la dominación otomana y la rusa, de manera que los turcos masacraron una buena cantidad de armenios bien por la sospecha de ser poco leales al Imperio otomano, bien por pensar que estaban trabando alianzas con los rusos para quitarles esas regiones; la masacre de armenios en Erzurum (30 de octubre de 1895) y el propio genocidio armenio son muestra de ello.

Como era habitual en esta época, desde el siglo XIX y poco después de la Gran Guerra, la Historia está plagada de firmas de tratados cuya vigencia fue más bien escasa pues la realidad en los campos de batalla los desdecía una y otra vez. Durante la guerra ruso-otomana (1877-1878), los rusos se hicieron con Ardahan, Kars y Batumi, y dichos territorios volvieron a manos turcas cuando los bolcheviques accedieron a firmar el Tratado de Amistad Ruso-Otomano (1 de enero de 1918) y el de Brest-Litovsk (3 de marzo de 1918); así, Kars, Ajaltsije y Ayaria, zonas pobladas por armenios y georgianos, se convirtieron en territorio turco. Sin embargo, los armenios, representados en el Congreso Armenio de Armenios Orientales, declaró la independencia de su territorio y recabó el apoyo de otras potencias para defender las regiones de Erzurum, Bitlis y Van; por cierto, por el Tratado de Lausana (24 de julio de 1923) la Turquía de Ataturk se anexionó doce regiones armenias, entre ellas estas tres (Kutlu, 2016:74-75). Tampoco los azerbaiyanos transigieron con esta política de hechos consumados y el 15 de noviembre de 1917 no aceptaron ni el derrocamiento del Gobierno Provisional ruso, ni la legitimidad del poder bolchevique ni el del poder central transcaucásico, de manera que crearon la Comuna de Bakú. De manera semejante, los georgianos crearon tras la Revolución de Febrero de 1917 una república liberal, la República Democrática de Georgia, con una extensión casi el doble del actual estado (Lortkipanidze, 2019).

Aquel año 1917, las revoluciones de San Petersburgo dieron alas a los movimientos independentistas y el Gobierno Provisional de Rusia, nacido de la disolución de la IV Duma Imperial, creó el Comité Especial Transcaucásico para gobernar aquella región, aunque el poder efectivo lo ejercían los diputados del Consejo Nacional de los Pueblos del Cáucaso (CNPC), especialmente los azerbaiyanos. El 20 de septiembre de 1917, el CNPC proclamó en Tiflis la creación del Comisariado Transcaucásico, apoyado por los partidos de izquierdas. Desmembrado el Imperio Zarista, los bolcheviques consintieron –más preocupados por la guerra civil entre el Ejército Rojo y el Ejército Blanco pro-zarista– que los

mencheviques crearan al sur de las montañas la República Democrática Federal Transcaucásica (22 de abril de 1918), formada por las tres repúblicas ya mencionadas, aunque obligadas a depender, al menos en teoría, de la República Soviética de Rusia (Utechin, 1961:557).

Sin embargo, aquella Federación no duró mucho, pues por el Tratado de Brest-Litovsk el gobierno bolchevique había realizado importantes cesiones territoriales a las potencias centrales –prácticamente toda Bielorrusia y Ucrania para Alemania, y Batumi, Kars y Ardahan para el Imperio Otomano– (Reynolds, 2011:245). La nueva República Federal intentó negociar –en la Conferencia de Paz de Trebisonda– con el Imperio Otomano nuevas fronteras, pero la inflexibilidad de ambos los llevó a una nueva guerra en 1918: los otomanos exigían que cumpliera lo pactado en Brets-Litovsk por los bolcheviques, mientras el Gobierno Federal de Tiflis quería recuperar aquellas ciudades de la Anatolia Oriental pobladas por georgianos y armenios, manteniéndose la República de Azerbaiyán al margen en un primer momento.

Así, desde abril de 1918 el 3er Ejército Otomano inició una ofensiva y chocó contra el ejército armenio en la Batalla de Sardarapat (o Sardarabad, 21-24 de mayo de 1918), donde los armenios pusieron freno al avance turco en las cercanías de Armavir, ayudando a fijar un frente que posteriormente se convertiría en frontera (Reynolds, 2011:211). De hecho, fue pocos días más tarde (28 de mayo) que el Consejo Nacional Armenio proclamó en Tiflis la independencia de la República Democrática de Armenia (Kayaloff, 1973). Sin embargo, las batallas de Kara Killisse y de Bash Abaran hicieron que los otomanos avanzaran y los armenios se vieron obligados a firmar el Tratado de Batumi (4 de junio de 1918).

En esas conversaciones de Batumi, los georgianos pidieron a los alemanes –aún inmersos en la Gran Guerra, afrontando gravísimos problemas internos, como los que llevaron a la revolución espartaquista (enero de 1919)– que intervinieran en la región frente a sus aliados, los otomanos. Sorprendentemente, los germanos accedieron –quizás envalentonados por el éxito de Brest-Litovsk– y enviaron un cuerpo expedicionario a Tiflis, a cuyo mando se situó al general Friedrich Freiherr Kress von Kressenstein.

Así, los georgianos se pusieron bajo protección germana frente a los otomanos por el Tratado de Poti (28 de mayo de 1918), cediendo a los otomanos el control de ciertas regiones habitadas por musulmanes: Batumi, Ardahan, Artvin, Ajaltsije y Ajalkalaki. Entonces, el enemigo de los mencheviques de la República de Georgia dejó de ser el Imperio Otomano y pasó a ser el régimen bolchevique. Aunque

el gobierno menchevique de Tiflis se manifestó oficialmente neutral en la guerra civil rusa, la realidad es que enseguida (mayo de 1918) se opuso al Gobierno de Lenin y armó a los cosacos de Kubán para frenar allí a los bolcheviques.

La presencia alemana en Georgia duró apenas unos meses, hasta el Armisticio de Mudros (30 de octubre de 1918), por el que se puso fin a la Gran Guerra en Oriente Próximo y obligó a los otomanos a retirarse de todos los territorios excepto la Anatolia (Ohanian, 1994:697). A esas alturas de 1918, Alemania tampoco estaba como para proteger a Georgia, pues el Armisticio de Compiègne estaba a la vuelta de la esquina (11 de noviembre de 1918), de manera que tras el Armisticio de Mudros los británicos ocuparon Batumi (hasta 1920) y Tiflis (desde el 25 de diciembre de 1918).

Mientras tanto, Georgia tampoco estaba satisfecha con la repartición de territorios efectuada tras la disolución de la República Federal, iniciando una guerra contra Armenia (7-31 de diciembre de 1918). Los británicos, encargados de la administración de Georgia, intentaron mediar en el conflicto, principalmente para consolidar las fuerzas antibolcheviques de la región. Por otro lado, los británicos no supieron embridar al general blanco Antón Denikin, instalado en la actual Krasnodar, pero con ciertas aspiraciones de traspasar las montañas del Cáucaso para entrar en Georgia, Armenia y Azerbaiyán, lo que llevó a una alianza defensiva entre Georgia y Azerbaiyán (16 de junio de 1919). Por otro lado, Armenia mantuvo su independencia desde 1918 hasta diciembre de 1920, cuando fue tomada por el Ejército Rojo Soviético. Lo mismo le pasó a Georgia, que cayó en marzo de 1921, pasando a ser una república soviética.

Precisamente de esa época previa a la llegada de los bolcheviques a Ereván data la guerra entre Armenia y Azerbaiyán (1918-1920). Con la disolución de la República Federal Transcaucásica, armenios y azerbaiyanos se vieron envueltos en disputas étnicas que desembocaron en combates en Qazaj, Syunik, Najicheván y Karabaj. Los armenios de Karabaj no lograron proclamar una república independiente y los británicos encargados de administrar ese territorio tras el Armisticio de Mudros pusieron al azerbaiyano Khosrov bey Sultanov a dirigir los territorios de Karabaj y Zangezur.

Esto fue así hasta que la Rusia bolchevique organizó aquel territorio y creó el Buró Caucásico formado por siete miembros supervisados por el entonces Comisario del Pueblo para las Nacionalidades, Stalin. Este Buró votó 4 contra 3 a favor de incluir el Nagorno Karabaj en Armenia. Sin embargo, la revuelta antisoviética de Ereván (1921) y las protestas del Partido Comunista de Azerbaiyán, hicieron

que el Comité Central del Partido, en Moscú, revisara su decisión e incorporara el Óblast Autónomo del Alto Karabaj (OAAK) a la RSS de Azerbaiyán en 1923 y la capital pasó de Shusha a Khankendi (rebautizada como Stepanakert al poco tiempo). Para entonces, cerca del 95% de la población era de origen armenio.

Como potencia vencida en la Gran Guerra, los otomanos firmaron en París el Tratado de Sèvres (agosto de 1920), donde se contemplaba la partición de su imperio, aunque ya desde 1919 andaban en plena guerra de independencia (1919-1923), por lo que dicho tratado no llegó a ratificarse. Hubo que esperar a la firma del Tratado de Lausana (julio de 1923) para materializar el grueso del tratado anterior y fijar las fronteras definitivas para la nueva República de Turquía (octubre de 1923). El final del Imperio otomano es convulso, complejo y confuso, pues fue en el fragor de la guerra de independencia que renunció el último sultán –Mehmet VI– el 1 de noviembre de 1922, disolviéndose oficialmente el Imperio otomano, aunque aún quedaba un último rescoldo del antiguo régimen: el califato. Éste fue abolido formalmente el 3 de marzo de 1924, cuando el Califa Abdul Mejid II fue depuesto (Mac Liman, 2019).

Volviendo al Tratado de Sèvres, el presidente americano –Woodrow Wilson– decidió darle parte del territorio del Imperio otomano a los armenios, quizás como compensación por el genocidio (1915-1923) sufrido durante la Gran Guerra, donde miles de armenios fueron exterminados, mandados al desierto o enviados al exilio. Así, las fronteras –trazadas por el mismo Wilson– de la República de Armenia –la "Armenia Wilsoniana"– se extendieron hasta el puerto de Trebisonda. Sin embargo, los EE. UU. no llegaron a ratificar dicho Tratado y los turcos directamente rechazaron hacerlo, teniendo que abrir una especie de epílogo de la Gran Guerra, la guerra de independencia de Turquía contra Reino Unido, Francia, Grecia y Armenia, con Italia jugando un papel ambiguo ya que en principio luchó contra los kemalistas, pero a su vez estaban contra la ocupación griega de la costa occidental de la Península Anatólica.

Precisamente fue en Kars –ciudad que según el fallido Tratado de Sèvres (1920) los turcos debían darle a Armenia– donde se firmó (23 de octubre de 1921) un Tratado de Amistad entre la Gran Asamblea Nacional de Turquía y los representantes de las repúblicas soviéticas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, tratado que fue ratificado en Ereván casi un año más tarde (11 de septiembre de 1922). De hecho, en el intermedio, las tres repúblicas soviéticas volvieron a tomar forma de federación bajo el nombre de República Socialista Federativa Soviética de Transcaucasia (12 de marzo de 1922), realidad que duró más bien

poco, hasta que el 30 de diciembre de ese mismo año fundara la URSS junto a Rusia, Bielorrusia y Ucrania, y en 1936 Stalin rediseñase las fronteras interiores de la Unión Soviética y disolviera la Transcaucasia, volviendo a ser tres repúblicas separadas (aunque todas bajo el paraguas de la Unión y dirigidas desde Moscú).

2.2.2. En torno a la independencia

Mijaíl Gorbachov era la esperanza de la línea dura del partido para dar continuidad a las reformas iniciadas por quien le había sentado en el politburó: Leónidas Brezhnev. Sin embargo, aquel nuevo Secretario General del PCUS educado en el estalinismo, pronunció un discurso inaugural que lo cambió todo, pues puso en el centro una serie de reformas que debían ser hechas lo más rápido posible. Al principio nadie puso mucha esperanza en aquel líder, pues palabras como "reforma" o "democracia" pertenecían a la jerga habitual del partido. Sin embargo, en esta ocasión le dio un contenido totalmente innovador que sorprendió realmente a propios y extraños. Con la *glasnost* se podía realmente criticar en voz alta al dirigente de turno, revisar sus decisiones, no como en el caso de "las mil flores" de Mao, quien permitió "que mil flores florezcan" para luego ahogar –literalmente– al Movimiento de las Cien Flores, matando a unos, mandando a otros a campos de reeducación. En este caso, parece que Gorbachov iba en serio y los armenios del Karabaj le tomaron la palabra, de manera que el parlamento regional votó el 20 de febrero de 1988 a favor de la unión del Óblast Autónomo del Alto Karabaj (OAAK) con la RSS de Armenia.

En los años 80, la composición étnica de la región era aun mayoritariamente armenia, pero se encontraban en un proceso de decaimiento, es decir, la minoría azerbaiyana iba tomando fuerza (Vacas Fernández y Calvo Albero, 2003:11). Además, el gobierno de Bakú inició una campaña de azerificación, promoviendo el idioma azerí frente al armenio desde las escuelas. Los armenios se sintieron desprotegidos y organizaron protestas tanto en Stepanakert como en Ereván, manifestaciones populares que fueron contestadas en Bakú. Gorbachov advirtió que no iba a modificar las fronteras de las repúblicas, principalmente por dos razones: la primera, porque iba contra el art. 78 de la Constitución de la URSS (1977); y la segunda, porque supondría un peligroso precedente que animaría a otras regiones con semejantes aspiraciones a dar pasos similares o incluso a declarar su emancipación de la URSS, con el ojo puesto ya en lo que después se conocería como "el desfile de las soberanías", esa retahíla de declaraciones de soberanía que se sucedieron desde noviembre de 1988

(Estonia). Los cambios constitucionales de 1988 y 1990 no dejaron satisfechas ninguna de las aspiraciones nacionalistas-independentistas de ciertas regiones, cosa que se dejó bien claro en el fracaso del referéndum de marzo de 1991 sobre la continuidad de la URSS, donde hubo seis repúblicas que boicotearon la votación: Estonia, Letonia, Lituania, Moldavia, Georgia y Armenia.

"¿Considera usted necesaria la preservación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como una federación renovada de repúblicas soberanas iguales en la que serán garantizados plenamente los derechos y la libertad de un individuo de cualquier nacionalidad?". Aquella pregunta era demasiado larga y compleja como para ser examinada detenidamente por el ciudadano medio. Además, para aquel momento ya se habían puesto en marcha una serie de dinámicas centrífugas prácticamente imparables, como se comprobó en los meses sucesivos, con el secuestro de Gorbachov en Crimea y el intento de golpe de Estado de agosto o las distintas declaraciones de independencia –al principio tomadas como nominativas o poco serias, reforzadas en su solemnidad *a posteriori*–. El principio de la libre autodeterminación de los pueblos, consagrado en la Constitución soviética y protegido por el *ius cogens* del Derecho Internacional se volvió así en contra de la URSS.

Aquí el punto de inflexión, que marcó el inicio de la guerra entre Armenia y Azerbaiyán, fue el 22 de febrero de 1988, cuando un enfrentamiento violento entre un grupo militar azerí y grupos de ciudadanos armenios cerca de Askerán (en la carretera entre Agdam y Stepanakert) dejó como resultado 10 armenios muertos y varios heridos. A este episodio le siguieron otros semejantes. El 27 de febrero, estalló el conocido como Pogromo de Sumgait, un episodio de violencia repentina contra los armenios residentes en esa ciudad situada a 25 km de Bakú; después de tres días de violencia descontrolada, el Ejército Soviético entró allí y puso fin a aquella locura el 1 de marzo (Diario Armenio, 2023).

Como la violencia entre armenios y azerbaiyanos continuaba en distintas partes de ambas repúblicas, Gorbachov ordenó intervenir militarmente en Armenia en septiembre de 1988. Para mayor desasosiego de los armenios, un terremoto azotó la ciudad noroccidental de Leninakan (la actual Guiumri) el 7 de diciembre de 1988. El altísimo número de fallecidos –25.000– y la posterior pésima gestión del mismo por parte de Gorbachov, hizo que los armenios perdieran su confianza en él (Lukyanov, 2018).

Durante todo el año la tensión fue incrementándose, produciéndose también víctimas mortales, lo que provocó un trasvase de población entre ambas

repúblicas soviéticas. Aunque en teoría Moscú había tomado el control directo de la región, eso no fue obstáculo para que Azerbaiyán iniciara en el verano de 1989 un bloqueo aéreo y ferroviario que asfixió económicamente a Armenia, pues cerca del 85% de las mercancías le llegaban por esa vía. Paradójicamente, esa decisión hizo que se aislara, *de facto*, a la región azerbaiyana de Najichevan, situada al otro lado de Armenia.

Si los armenios mataron a trabajadores azerbaiyanos, en enero de 1990 fueron los armenios de Bakú quienes sufrieron la violencia en sus propias carnes. Es lo que se conoce como el Enero Negro, pues las fuerzas soviéticas se encargaron de reprimir duramente la acción de los nacionalistas azerbaiyanos (Lepijina, 2012:225). A pesar de la represión ordenada por Moscú, los ataques contra los armenios no cesaron y eso provocó la huida de miles de ellos a Armenia, pasando la población de Bakú de 250.000 armenios a unos 36.000.

En medio de las turbulencias del año 1991 y de las sucesivas declaraciones de independencia que se venían produciendo, los armenios del Alto Karabaj asaltaron instalaciones militares con el fin de hacer acopio de armas y plantear –previsiblemente– una defensa de aquella región. Gorbachov ordenó al Ejército Rojo que apoyara al Gobierno de Bakú, lanzando conjuntamente la conocida como "Operación Anillo" en la provincia de Shahumián, situada justo en la frontera con Armenia, en la parte noroccidental del Nagorno Karabaj. Los resultados de la operación para sofocar la revuelta no fueron los deseados, pues puso ante los armenios una única vía para defender sus aspiraciones: la lucha armada. Obviamente, siempre hay más soluciones aparte de la violencia, pero en aquellos momentos de gran excitación nacionalista aquella fue presentada como el único camino para resolver los problemas. Además de la provincia de Shahumián (actual Kalbayar), también se puso sobre la mesa el peligro de perder la provincia de Syunik –por donde transcurrirá el corredor de Zangezur que unirá Turquía con Najichevan y el resto de Azerbaiyán pasando por el sur del territorio armenio– (López Canorea, 2022). Por otro lado, como es lógico, los azerbaiyanos comenzaron a denunciar los sueños megalómanos de reconstruir "la Gran Armenia".

En otoño de 1991 el vacío de poder, la falta de control por parte de Moscú en la región era tan evidente que los locales de ambos bandos se lanzaron a tomar las armas que los enviados por el Kremlin –el Ejército Rojo, miembros del KGB– habían custodiado con tanto celo hasta hace apenas un año antes. Hay que tener en cuenta que muchos de los soldados provenían de otras regiones,

o eran reclutas, o, en definitiva, no veían mucha razón de ser a defender con su propia vida aquellos arsenales, donde no sólo había armas ligeras sino también tanques, carros blindados y piezas de artillería.

Aunque Azerbaiyán recibió armas de Irán, Israel y Turquía, los armenios contaron con la ayuda rusa y con el posterior apoyo de la diáspora armenia en EE. UU. –quien le envió dinero y le consiguió el apoyo del Congreso de los EE. UU., prohibiendo toda ayuda militar a Azerbaiyán en 1992–. Así, se puede decir que Armenia partió con ventaja y, aunque la guerra se prolongó hasta 1994, se alzó con la victoria y consiguió el control sobre toda la región de Nagorno Karabaj, provocando la huida descontrolada de los azerbaiyanos presentes en la zona.

Volviendo a 1991, no hay que olvidar que en aquellos meses de noviembre y diciembre en que las distintas repúblicas ya estaban oficializando su salida de la Unión, Azerbaiyán le cambió el nombre a la región por el de Xankandi –nombre azerbaiyano de la ciudad de Stepanakert–, mientras los armenios de la región organizaron un referéndum para el 10 de diciembre a favor de la independencia, cosa que declararon el 6 de enero de 1992. En febrero de ese año, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) organizó un envío de tropas de mantenimiento de la paz, con centro en la capital, Stepanakert. A pesar de dicha presencia militar, se siguieron dando enfrentamientos entre guerrilleros, de manera que el fotógrafo de origen iraní Reza Deghati (Reza, 2008:79) pudo capturar las imágenes terribles del genocidio de Joyalí (25-26 de febrero de 1992). El saldo de aquella masacre contra civiles fue de 613 fallecidos, 150 desaparecidos y 1.200 secuestrados. El impacto emocional fue tan fuerte que Rusia, EE. UU. y Francia crearon inmediatamente el Grupo de Minsk en el seno de la OSCE con el fin de encontrar lo antes posible una solución pacífica y negociada al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la región del Nagorno-Karabaj. Bajo la presión de este Grupo se alcanzó el 12 de mayo de 1994 un alto el fuego por el que se puso fin a las hostilidades, al menos teóricamente, pues este acuerdo fue violado en reiteradas ocasiones.

En todo caso el *statu quo* aceptado por todas las partes no contemplaba una solución territorial definitiva, sino que ponía por encima de todo el bien preciado de la paz, o al menos el cese de las hostilidades. A lo largo de estas décadas las tensiones han ido emergiendo y desapareciendo, intercalándose episodios violentos –con víctimas mortales a ambos lados– con iniciativas de convivencia pacífica –como el entrenamiento conjunto de algunos grupos de soldados–.

Ya en noviembre de 2007 se habían sentado las bases para poner final al conflicto con los denominados "Principios Básicos para una solución entre los países de Armenia y Azerbaiyán", o simplemente "Principios de Madrid" (Minsk Group, 2009), que incluían: 1) La recuperación por la República de Azerbaiyán de los territorios vecinos a la región del Alto Karabaj ocupados durante el conflicto armado por fuerzas armenias; 2) La restauración de toda comunicación e interconexión de infraestructura en Alto Karabaj y los 7 distritos circundantes; 3) El derecho de los residentes, los desplazados y los refugiados a regresar a sus antiguos lugares de residencia; 4) Un estatuto provisional para el Alto Karabaj que brinde garantías de seguridad y de autogobierno; 5) Una vía de acceso que comunique a la República de Armenia con la región de Nagorno-Karabaj; 6) La determinación del futuro estatuto definitivo de la región Nagorno-Karabaj mediante un procedimiento que permita la expresión de voluntad por su población en forma jurídicamente vinculante; y 7) Garantías internacionales de seguridad, incluida una operación de mantenimiento de la paz (Asamblea General ONU, 2008:5). Estos puntos reflejan la posición española, que siempre ha defendido el respeto a la integridad territorial –la de 1991, incluyendo por lo tanto esta región dentro de Azerbaiyán aunque *de facto* dependiera en Armenia– de ambos estados y ha abogado por el arreglo pacífico de controversias.

La realidad es que ahora mismo quien ha impuesto sus condiciones ha sido Azerbaiyán, de manera que la región le ha sido reintegrada. Hay que recordar que la misión de paz rusa establecida tras los enfrentamientos de 2020 sufrió estoicamente las provocaciones de jóvenes azerbaiyanos, pero fueron retirados para incorporarse a la guerra en Ucrania, dejando a Armenia desvalida e indefensa frente a la superioridad que imprimía a los azerbaiyanos el respaldo del armamento turco –e israelí–. En este sistema regional, unos suben y otros bajan, dependiendo del momento histórico en el que nos encontremos. Y en este momento, el péndulo de la Historia le está siendo propicio a Azerbaiyán. ¿Para siempre? ¿Hasta cuándo? ¿Qué tiene que pasar para que oscile el equilibrio regional?

3. EL SIGLO XXI

Asentadas ya las independencias, acabados los enfrentamientos armados, quedaban aún muchos detalles por dilucidar, cosa que se hizo desde los primeros compases del tercer milenio. En los 30 años que median entre 1994 y 2024 las cosas han cambiado mucho, no sólo en el tablero regional, con la guerra de los

Cuatro Días (2016), la crisis de 2020 y la de 2023, sino también en el escenario global, con repercusiones en esta zona, como las revoluciones de colores, el hartazgo de Rusia y la guerra de Ucrania, como se verá a continuación.

3.1. Las primaveras de colores

Con el declive del poder ruso, su influencia en la zona fue decreciendo y, aunque EE. UU. había asegurado al *premier* soviético que la OTAN no se expandiría hacia el este –"*not one inch*" fue la expresión utilizada (National Security Archive 1990:10; National Security Archive, 2017; Sarotte, 2010; Sarotte, 2021)–, la realidad es que las potencias occidentales vieron la oportunidad de cumplir su sueño de crear un entorno seguro –algunos dicen que más bien para hacerles dependientes de EE. UU.–. El hecho cierto es que EE. UU. creó la GUUAM en 1997, una especie de acuerdo de cooperación en materia de seguridad y defensa con Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, a quienes se uniría Uzbekistán por breve tiempo (1999-2005), transformándose en 2006 en Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico. Antes (1994) las tres repúblicas del Cáucaso Sur se habían adherido al programa de la OTAN *Partnership for Peace* (PfP). Hasta la llegada de Putin al poder (1999), nadie parecía tener problema en que la OTAN se expandiera hacia el este y que la UE se ampliara en ese mismo sentido para incluir en 2004 a las tres repúblicas bálticas y a algunos países del antiguo Pacto de Varsovia y del Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecon). Incluso se le dieron garantías a la URSS a través del Tratado Dos más Cuatro (firmado en Moscú en septiembre de 1990) de que no se emplazarían armas nucleares en Alemania tras su reunificación.

Sin embargo, la llegada de las revoluciones de colores tocó en lo más profundo del orgullo nacional de los rusos, muy especialmente en el de Vladimir Putin, quien en cierta ocasión dijo que "quien eche de menos la Unión Soviética no tiene cabeza; quien no eche de menos la URSS no tiene corazón". Con esta sentencia se puede resumir bastante bien parte de su pensamiento: tras la década de la humillación ominosa padecida bajo Yeltsin, él quería devolver a Rusia su esplendor, que se la tomase en serio, que se la tuviera en cuenta a la hora de tomar decisiones en el escenario mundial, sobre todo en su entorno más cercano –su "*near abroad*"–. A fin de cuentas, un reflejo de parte del pensamiento eurasianista, muy arraigado en el alma rusa (Badía y de Pedro, 2019).

La primera revolución de colores –protestas pacíficas tras unas elecciones que buscan derrocar pacíficamente al candidato prorruso– se dio en Serbia

(2000), con lo que aún no parecía un golpe lanzado contra la influencia rusa. Sin embargo, la siguiente fue en Georgia (2003), deponiendo a Eduard Shevardnadze, quien fuera Ministro de Exteriores con Gorbachov; este golpe ya se acercaba un poco más a Rusia, ya tocaba las puertas de sus fronteras. El siguiente, más todavía: Ucrania y su Revolución Naranja (2004), que echó del poder a Yanukovich para poner a Yushenko y Timoshenko (Aslund, 2009:197-199). Después, Kirguistán (2005), Bielorrusia (2006), Moldavia (2009), Armenia (2018) y de nuevo Bielorrusia (2020). Algunas fracasaron, pero otras triunfaron, y la Rusia de Putin –y de Medvedev entre 2008 y 2012– vio cómo su influencia se deshacía en ciertos países como un azucarillo.

Allá por 2007, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Vladimir Putin, a punto de dejar el puesto de Jefe de Estado y empezar a ocupar el cargo de Presidente del Gobierno, advirtió con meridiana claridad (Putin, 2007) que:

> "Creo que es obvio que la expansión de la OTAN no tiene ninguna relación con la modernización de la propia Alianza ni con la garantía de la seguridad en Europa. Al contrario, representa una grave provocación que reduce el nivel de confianza mutua. Y tenemos derecho a preguntar: ¿contra quién se dirige esta ampliación? ¿Y qué pasó con las garantías que nuestros socios occidentales dieron tras la disolución del Pacto de Varsovia? ¿Dónde están esas declaraciones hoy? Nadie se acuerda siquiera de ellas".

Más claras fueron sus reticencias con respecto a la expansión de la OTAN –donde no se admitió a Rusia– y el papel que debería haber jugado en su lugar la OSCE –donde sí está Rusia– como garante de la seguridad europea, como pilar fundamental de la arquitectura de seguridad del continente; sin embargo, Putin dejó caer que se había convertido en un instrumento de EE. UU. para desestabilizar a Rusia y al espacio postsoviético: "De hecho, el papel de la OSCE se redujo a servir a esta política mediante la supervisión de las cuestiones humanitarias en el espacio postsoviético" (Putin, 2007). De hecho, más adelante habla de la construcción de un espacio paneuropeo, desde Lisboa hasta Vladivostok. Ese espacio, a día de hoy, parece un proyecto más que desacatado, precisamente por la guerra de Ucrania.

Así pues, Rusia puso en cuarentena la OSCE, la puso bajo observación, llegando a rumorearse, de hecho, su salida de dicha organización, lo que le habría asestado un golpe mortal. La presidencia española de la misma (2007) y la kazaja (2010) pareció darle un respiro.

3.2. Osetia del Sur, Abjasia y Ayaria

Poco después de poner en tela de juicio la OTAN y su expansión hacia el este, comenzó la guerra de Osetia del Sur (2008). Sin duda, es un conflicto mucho más complejo de lo que parece a simple vista, pues, aunque se pueda determinar una fecha exacta en la que las tropas rusas entran en Georgia, es más difícil precisar quién comenzó el conflicto, porque la crisis no estalla repentinamente sino después de meses de enfrentamientos violentos de intensidad oscilante por ambos lados.

La guerra duró apenas dos semanas (7-16 de agosto de 2008), pero la escalada venía de antes y, por supuesto las consecuencias aún se hacen sentir. Se trató de una guerra relámpago, pues a la ofensiva georgiana le siguió una contraofensiva rusa que llegó hasta más allá de Gori, a escasos 80 km de la capital, Tiflis, dándose los peores combates en torno a Tsinjivali.

El presidente de turno de la UE, Nicolás Sarkozy, ideó un plan basado en seis puntos que fue aceptado por todas las partes: 1) La renuncia al uso de la fuerza; 2) El cese de todas las acciones militares; 3) El libre acceso a la ayuda humanitaria; 4) El regreso de las fuerzas armadas de Georgia a su lugar de emplazamiento habitual; 5) Las tropas rusas serán retiradas a la línea que existía antes del estallido del conflicto; y 6) Se dará comienzo a un debate internacional para decidir el futuro estatus de las separatistas Abjasia y Osetia del Sur (RTVE, 2008). A día de hoy, sólo cuatro países les reconocen como Estados independientes: Rusia, Nicaragua, Venezuela y la república más pequeña del planeta, la isla de Nauru. En aquel momento, Georgia pidió a la OTAN una mayor implicación en el conflicto, que defendiera con mayor claridad el total apoyo de la Alianza Atlántica al Gobierno de Tiflis frente a Moscú; sin embargo, era año electoral y los EE. UU. optaron por mantener un perfil más bajo, para no meterse en más conflictos además de Afganistán e Irak, que ya daban muestras de enquistamiento. Por otro lado, en Washington se percibió con mucha claridad que la solución no podía venir de la mano de un enfrentamiento directo OTAN-Rusia, algo que sería una auténtica locura. Ahora, pasados más de 15 años, parece que aquel episodio fue preludio de la actual guerra de Ucrania.

El caso de Ayaria (o Ajaria) es muy elocuente. Esta región, cuya capital es Batumi, tiene estatus de República Autónoma dentro de Georgia, aunque en siglos anteriores ha luchado por defender su situación diferenciada –¿superior?– a la del resto de Georgia. Rusia tenía una base militar a las afueras de Batumi, pero debido a ciertas tensiones en 2005, comenzaron las negociaciones para que en noviembre

de 2007 esta base fuera transferida al Gobierno de Tiflis, como muestra de la cooperación CEI-OTAN y la UE. Tras la guerra de Osetia del Sur, parecía que también iba a adquirir el reconocimiento de Estado por parte de algunos países, pero finalmente se desligó de la suerte de Osetia del Sur y de Abjasia.

3.3. Nuestra relación con los nuevos Estados independientes

Todos estos elementos enumerados hasta ahora aparecen, sin duda, en el proceso de toma de decisiones tanto en España como en la UE. Los mensajes que los diplomáticos españoles trasladan públicamente sobre esta región giran en torno a lo que se ha venido explicando hasta ahora: máximo apoyo a la integridad territorial de los Estados y a las legítimas aspiraciones europeístas y atlantistas de todos ellos, apertura –con las lógicas cautelas y precauciones– a una inmigración ordenada y a la entrada de sus mercancías –y capitales–, aprecio por los pasos hacia delante en materia de liberalización de la economía –lucha contra la corrupción, contra el monopolio y contra las injerencias del poder vertical sobre empresas nacionales o extranjeras–, rechazo de los pasos atrás en materia de Estado de Derecho o protección de derechos fundamentales –especial escándalo por los casos de corrupción–, entre otros puntos. En definitiva, todo lo que defiende la UE, que en realidad es decidido más bien en las reuniones del COEST, el Grupo de Trabajo sobre Europa Oriental y Asia Central, un cuerpo preparatorio del Consejo de la UE, pues cuando los Ministros de Exteriores o incluso los Jefes de Estado y de Gobierno llegan a la reunión, van con la seguridad y tranquilidad de llevar los deberes bien hechos.

La UE tiene una política de vecindad que marca una senda de reformas para garantizarse un vecindario tranquilo. Independientemente del tipo de relación que se tenga con la UE –potencial candidato para Georgia, Acuerdo de Asociación Global y Reforzado (CEPA) para Armenia o Acuerdo de Colaboración y Cooperación para Azerbaiyán–, el itinerario que se ofrece es el mismo, sólo varía la etapa en la que se está, lo que depende en gran medida de la otra contraparte, hasta dónde está dispuesta a comprometerse con la UE para iniciar esas mejoras en sus países.

Quizás, el hito más importante que sirva para acercarse al estudio de esta región desde la perspectiva de la UE es la puesta en marcha de la Asociación Oriental (2009), cuando la Unión les ofreció a estos países una serie de ventajas –como la facilitación de visados, inversiones en reformas del sistema judicial,

entre otras– para atraérselos a su esfera, no de poder, sino de influencia, animándolos a realizar una serie de reformas concretas, que los funcionarios bruselianos les señalaban. La UE no sólo enunciaba deseos y aspiraciones de un mundo mejor en voz alta, sino que les ponían deberes a los gobiernos locales.

El nivel más exigente es el que pone la Unión a los países que aspiran a ser o que ya son candidatos a ser miembros de la UE. En efecto, cualquier país europeo que proteja y promueva los valores europeos (art. 2 TUE), puede solicitar ser candidato (art. 49 TUE). Pero, además, debe cumplir los criterios de adhesión establecidos en la cumbre de Copenhague (1993): 1) La existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; 2) La existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE; y 3) La capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el "acervo comunitario", y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria (Consejo Europeo, 1993:13).

Estos criterios no son caprichosos ni arbitrarios, ni se les pone delante cual obstáculo insalvable establecido por gente sádica, sino que es para ayudar a los estados que se acercan a la Unión a iniciar un camino que transformará sus sociedades, que las mejorará, siguiendo un exhaustivo examen sobre la base de 35 capítulos, los llamados "capítulos del acervo comunitario" establecidos por la Comisión Europea. Con el primer criterio, se busca mejorar la calidad democrática de las instituciones y que el régimen democrático –con elecciones limpias periódicas, pluralismo de partidos, respeto a las libertades y derechos fundamentales, observancia del Estado de Derecho y la separación de poderes, entre otros elementos–. No sólo es por su bien, sino que, además, su vida dentro de la Unión se haría muy difícil si esa sociedad no estuviera acostumbrada a los usos democráticos o si ese Gobierno no siguiera las indicaciones mínimas establecidas por Bruselas, arriesgándose a una severa multa, como ha sido el caso de Polonia o Hungría. El segundo criterio, el de la economía de mercado y competitiva, es también no sólo bueno para el desarrollo de ese país en concreto sino que le habilita a vivir, a convivir con otros países dentro del ámbito europeo, donde se lucha contra el monopolio, donde se evita que el Estado tenga un papel predominante, aunque a veces Bruselas se entrometa demasiado en la vida económica de los países, condicionando en buena medida el modo de producción, o qué sector económico

apoya en detrimento de otros, aunque en otras ocasiones lo que hace es luchar contra el *dumping* amparado por terceros países, como las subvenciones que dan esos otros países a ciertos productos, en detrimento de la competitividad de los productos de la UE. Algo semejante sucede con el tercer criterio, por el cual se presupone que el país candidato ya está maduro para convivir con los miembros que ya llevan más tiempo conociendo cómo funciona Bruselas, cómo ajustar sus sistemas políticos y económicos a las normas que provienen de allí. Se incide aquí en esta cuestión de los criterios de Copenhague de los países candidatos pues Georgia aspira a serlo, tiene en la actualidad el estatus de "candidato potencial".

Como parte de la Asociación Oriental, los países del Cáucaso han sido examinados exhaustivamente en reiteradas ocasiones para ver en qué medida se cumple en ellos estos criterios. De manera general, se puede decir que van dando pasos muy lentamente, y que en Bruselas se estima que es más sincero el deseo de Georgia por acercarse a los estándares europeos que Armenia –más cercano a Rusia, al menos hasta 2018, cuando empezó a virar hacia EE. UU. y la UE, mucho más claramente a partir de 2022 y la guerra de Ucrania–, y que Azerbaiyán –más interesada en aspectos económicos que políticos, siguiendo más bien el modelo de Turquía, con quien mantiene una excelente relación–.

Para ser realistas, la Comisión Europea publicó el 8 de noviembre de 2023 dos documentos de referencia para constatar cómo de elegible es Georgia a día de hoy para ser candidato a la UE: uno general sobre la ampliación (Comisión Europea, 2023a) y el "Informe sobre Georgia" (Comisión Europea, 2023b). Analiza a lo largo de 122 páginas, 12 prioridades, 33 capítulos, reunidos bajo el epígrafe de 6 *clusters*: 1) Fundamentos del Proceso de Adhesión; 2) Mercado Interior; 3) Competitividad y Crecimiento Inclusivo; 4) La Agenda Verde y la Conectividad Sostenible; 5) Recursos, Agricultura y Cohesión; y 6) Relaciones Exteriores.

Siguiendo las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2023 (Consejo Europeo, 2023): "11. La Unión Europea seguirá ayudando a la República de Moldavia y a Georgia a encarar los desafíos a los que se enfrentan como consecuencia de la agresión de Rusia contra Ucrania". Queda claro que tanto en el caso de Georgia como en el de Moldavia y, por supuesto, Ucrania, el foco ya no está puesto en ayudar a estos países a realizar reformas, sino que, debido a la guerra y a que se cree a pies juntillas la premisa de que "Putin desea invadir toda Europa y hay que pararle los pies cuanto antes, en territorio ucraniano", ahora hay que apoyar al máximo a Ucrania y sus aspiraciones de pertenecer a la UE y a la

OTAN. Esto es lo que se desprende de su párrafo número 9: "La Unión Europea está decidida a seguir debilitando la capacidad de Rusia para librar su guerra de agresión, concretamente reforzando en mayor medida sus sanciones, y por medio de la aplicación plena y efectiva de estas y de la prevención de su elusión, especialmente en relación con los productos de alto riesgo, en estrecha cooperación con los socios y aliados" (Consejo Europeo, 2023).

Por último, hay que subrayar lo que dice estas *Conclusiones* en su número 13 (Consejo Europeo, 2023), recordando –repitiendo– lo que dice la Declaración de Granada de 6 de octubre de 2023. Por cierto, reunión a la que estaban invitados Armenia y Azerbaiyán para firmar un acuerdo de paz definitivo –en la medida de lo posible–, pero que supuso un cierto fracaso precisamente al faltar a la cita tanto Turquía como Azerbaiyán. Dice así:

> "Recordando la Declaración de Granada, el Consejo Europeo subraya que la ampliación constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad. Es un motor para mejorar las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y para reducir las disparidades entre países, y debe fomentar los valores en los que se fundamenta la Unión. Ante la perspectiva de una nueva ampliación de la Unión, tanto los futuros Estados miembros como la UE deben estar preparados en el momento de la adhesión. Los trabajos en ambas vías deben avanzar en paralelo. Los países aspirantes a ser Estados miembros deben intensificar sus iniciativas de reforma, especialmente en el ámbito del Estado de Derecho, en consonancia con el carácter de proceso basado en el mérito que es propio del proceso de adhesión y con la ayuda de la UE. De forma paralela, la Unión debe emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y las reformas necesarios, fijando las aspiraciones a largo plazo de la Unión y las vías para alcanzarlas, y tratando cuestiones clave relacionadas con sus prioridades y políticas, así como con su capacidad de actuación. Esto hará que la UE sea más fuerte y potenciará la soberanía europea".

Como se ve, se reafirma la idea de que el proceso de ampliación debe abarcar esta zona del Cáucaso Sur y que la intención de dicho proceso es garantizar un entorno seguro, sin problemas, a la UE: "una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad". Es la idea que subyace a todas las Estrategias de Seguridad de la UE desde el Documento Solana (2003).

También hay que destacar que las relaciones de la UE con estos países se canalizan, principalmente, a través de la Asociación Oriental y que desde 2016 hay un acuerdo de Asociación entre la UE y Georgia para profundizar en esta relación. Así, el 1 de julio de ese año se creó el Consejo de Asociación, que es la institución formal de más alto nivel establecida por dicho Acuerdo de Asociación UE-Georgia, que sirve para supervisar la aplicación del Acuerdo. Resaltemos, como nota curiosa, que en la Séptima Reunión del Consejo de Asociación UE-Georgia, "la UE manifestó su apoyo inquebrantable a la integridad territorial de Georgia y animó a este país a intensificar sus avances hacia la senda europea" (Consejo Europeo, 2022); sin embargo, en la Sexta Reunión de dicho Consejo, de 16 de marzo de 2021 y, por lo tanto, previo a la guerra, se hizo más bien hincapié en cuestiones más prácticas: "los participantes debatieron sobre la asociación política y cuestiones relacionadas con la justicia, la libertad y la seguridad. Asimismo, debatieron sobre la cooperación económica, el comercio y la política exterior" (Consejo Europeo, 2021).

4. CONCLUSIONES

Al final de estas páginas, se hace necesario recopilar de alguna manera el caudal de información que se ha venido dando. Para empezar, hay que decir que esta región –el Cáucaso Sur– está un tanto alejada de nuestras áreas de interés inmediato –la Unión Europea, el Magreb, Iberoamérica–, por lo que se le ha prestado escasa atención informativa y académica en los últimos 50 años. Sin embargo, también hay que decir que, una vez desaparece la URSS, estos países, junto con los de Asia Central, van atrayendo cada vez a más españoles ya sea para viajar o para invertir allí, de manera que los intercambios entre ambos lados se han incrementado notablemente –tímidamente si se compara con nuestras regiones de referencia mencionadas anteriormente, claro está–.

En segundo lugar, quizás por ahorrar recursos, por eficiencia y en pro de la eficacia, nuestra diplomacia ha calcado prácticamente los mensajes que intenta transmitir la UE. Esa coincidencia prácticamente total ha hecho que la representación diplomática de España allí fuera poco atractiva para el Ministerio de Exteriores y no le ha destinado todos los recursos materiales y humanos que serían necesarios para desarrollar la labor que sería deseable. Eso, como casi todo en esta vida, tiene sus ventajas y sus desventajas: por un lado, es muestra de nuestra adhesión y plena comunión, alineamiento casi total con los planteamientos de la UE en torno a esta zona, como muestra de coherencia de nuestra Política

Exterior, pero por otro quizás eso le resta a España tener un músculo más fuerte en la región. Cabría preguntarse si tal alineamiento de posiciones, su falta de intereses nacionales propios –y de agenda– es fruto del europeísmo español, de su desidia, de su falta de interés, de su negligencia. En pocas palabras, si el Cáucaso Sur y Asia Central no estuvieran en la agenda europea, ¿lo estarían en la española?

En tercer lugar, el devenir histórico de los acontecimientos desarrollados en la región en los últimos 30 años vienen marcados por la presencia rusa durante siglos y la soviética durante décadas, de manera que cuando acceden a la independencia estos países cuentan con una historia grandiosa, que sienten que ha sido ninguneada por los sucesivos imperios que han pasado por la zona, una especie de orgullo nacional herido, que les hace poner de manifiesto sus demandas de una manera firme y contundente. Esto, que no es malo en sí mismo, los llevó a escalar la tensión en la región de Nagorno Karabaj, elemento que ha sido distorsionador en las relaciones entre la UE y esta región. Dicha relación también ha sido afectada por la falta de reformas democráticas –pilar fundamental de la UE–, por lo que se le ha propuesto constantemente dar pasos en ese sentido. Muy a tener en cuenta, de nuevo, cabe la duda de si la UE hace esto porque cree que la democracia es el mejor sistema para sí misma y para el resto del mundo o simplemente para garantizarse un vecindario tranquilo que no sea foco de problemas sino de provechosos intercambios; sea como fuere, la UE está por esa labor.

Por último, se debe ampliar más el foco y atender a los hechos que se sucedieron en esta región a consecuencia de auténticos terremotos geopolíticos de orden global: la caída de la Unión Soviética, la ambición estadounidense de expandir su influencia en aquellos territorios que antes estuvieron bajo la influencia soviética, la reacción de Rusia –muy distinta con el Yeltsin de los años '90 que con Putin ya en el siglo XXI–, la expansión de la OTAN, la ampliación de la UE, el papel de las revoluciones de colores en el "*near abroad*" ruso, las reticencias y resistencias de Rusia, la emergencia de China y, por último, la guerra de Ucrania.

Capítulo 14
EL FINAL DE LA UNIÓN SOVIÉTICA, LOS CONFLICTOS DEL CÁUCASO DEL SUR Y LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL PROYECTO EUROPEO

Jordi Xuclà i Costa
Profesor Asociado de Relaciones Internacionales
Universidad Ramon Llull
Vicepresidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

1. TRES DÉCADAS DE CONFLICTO EN EL ALTO KARABAJ, UNA HERENCIA DEL FINAL ABRUPTO DE LA UNIÓN SOVIÉTICA

Los historiadores especializados en el final de la Unión Soviética no han dejado de hacerse la pregunta de si Mijaíl Gorbachov buscaba con su política de reformas una actualización del espacio soviético o su implosión. Parece evidente que el último presidente del país de los Soviets no quería la desaparición del Estado que él presidia, lo que resultó el fin de su trayectoria política[1]. No fue exitoso en sus reformas, su proyecto descarriló, y Occidente lo aplaudió por el resultado factual de su política –el fin del comunismo– sin entrar a analizar su ejecutoria como gobernante. Gorbachov entró en una fase de aplauso fuera de las fronteras de su país y de las exrepúblicas soviéticas, le aplaudían los que celebraban el colapso de uno de los dos polos de la Guerra Fría, el fin del comunismo, que no el fin de la historia. Pero los que vivieron desde dentro el final sangriento de la Unión Soviética y los episodios de represión de la población civil, tienen un juicio muy distinto[2].

El Kremlin del tardo comunismo soviético reprimió con fuerza la población civil. Así sucedió en abril de 1989 en Tiblisi o en la masacre de enero de 1991

---

[1] Milosevich, M. (2024). *El imperio zombi*. Galaxia Gutenberg.

[2] Torbakov, I. (2011). "History, Memory and National Identity Understanding the Politics of History and Memory Wars in Post-Soviet Lands". *Demokratizatsiya journal 19*(3), pp. 209-232.

en Vilna. Dos episodios más de represión deben considerarse entre los más sangrientos de los últimos meses del mandato de Gorbachov. A finales de enero de 1991, los acontecimientos de las barricadas en Riga demostraron los primeros compases de la oposición democrática letona contra un régimen que estaba notando que perdía el control de sus repúblicas. Del conjunto de episodios de represión del tardo comunismo soviético, cabe señalar el 20 de enero de 1990 como el día de los acontecimientos más sangrientos contra civiles en los estertores de la Unión Soviética. Se produjo en Bakú y es conocido como enero negro en las páginas de la historia de la república caucásica.

1.1. Enero negro: los hechos de Bakú del 20 de enero de 1990

Los hechos de Bakú, Azerbaiyán, del 20 de enero de 1990, se consideran uno de los acontecimientos más sangrientos y significativos en la lucha contra el régimen comunista. La tragedia no sólo tuvo el mayor número de víctimas que cualquier otro tipo de protestas del final de la Unión Soviética, sino que es clave para entenderlo como un momento definitorio de la identidad postcomunista de una nación de 8 millones de habitantes que llevaba más de 100 años viviendo en el foco de los conflictos del Cáucaso del Sur[3]. El llamado enero negro en Bakú se considera el momento de máxima virulencia en el intento de dominio ruso sobre la región. El movimiento nacional en Azerbaiyán, ya muy vivo en aquellos años, y el conflicto de Karabaj son las dos causas principales de la tragedia. El potente despliegue de tropas en Bakú tenía como objetivo mantener el poder soviético que estaba perdiendo terreno en el conjunto de la Unión Soviética pero especialmente en dos zonas: las repúblicas Bálticas i algunas Repúblicas del Cáucaso del Sur.

Cabe destacar en este punto como los europeos occidentales siempre hemos prestado más atención a los movimientos de emancipación de las repúblicas Bálticas –Lituania, Letonia y Estonia– que a los procesos de emancipación de Georgia y Azerbaiyán. Cierto es que las repúblicas bálticas hoy forman parte de la Unión Europea y que las consideramos más cercanas y conocidas. Pero la Europa del futuro, basada en la idea de la Comunidad Política Europea (CPE) impulsada por el presidente Emmanuel Macro, deberá prestar más atención a las

---

[3] Baker, J. (2018). *The Bloodshot Gaze of the Citizen: Visceral Cartographies of Black January and Embodied Visual Practices of Independence in Azerbaijan*. University of Nebraska at Omaha ProQuest Dissertations Publishing.

grandes asignaturas pendientes de la consolidación de una Europa grande: los Balcanes occidentales, el Cáucaso del Sur y el futuro de Ucrania. Es muy bienvenida y saludada la iniciativa de la Comunidad Política Europea, un espacio de discusión y acuerdo político sin límites, pero es bueno recordar también que el Consejo de Europa en sus amplias fronteras actuales también engloba los mismos países aún que quizás con algunas limitaciones que la hacen menos operativa. El Consejo de Europa, la más gran aportación del Congreso de la Haya de 1948, necesita una reforma y puesta al día.

Retomando el estudio de la represión soviética del 20 de enero de 1990 en Bakú: a causa del número tan elevado de víctimas los choques desencadenaron una cadena de reacciones como la desafección masiva de la población respeto al partido comunista, una resistencia inesperada por parte del Kremlin en el conjunto del país, la oposición al régimen comunista, la lucha desarmada contra el ejército, e incredulidad hacia el sistema comunista. Veamos brevemente los antecedentes.

Durante la primavera de 1989, tras la liberación de los activistas azerbaiyanos encarcelados durante la manifestación de noviembre-diciembre de 1988, los grupos políticos opositores crearon el Frente Popular de Azerbaiyán (APF, por sus siglas en inglés), una organización que rápidamente obtuvo un apoyo substancial en la república aún soviética. Es interesante mencionar que la estructura de la organización, su enfoque de la resistencia, así como algunos elementos de la plataforma, fueron tomados del Frente Popular de Letonia, el Frente Popular de Estonia y el movimiento Sąjūdis, movimiento reformista lituano. Los dirigentes de la AFP no ocultaron sus contactos con sus colegas de los países bálticos. Algunos líderes de la resistencia de los países bálticos incluso visitaron Bakú durante las protestas e intercambiaron opiniones sobre la futura cooperación en la resistencia unida contra el régimen soviético.

Las tropas soviéticas recibieron órdenes de ocupar Bakú a medianoche del 20 de enero de 1990. Las oficinas de las APF fueron rodeadas por tropas que dispararon sin previo aviso poco después de la medianoche. Varios de los dirigentes que se atrincheraron en las oficinas del movimiento político murieron. En la medianoche del 19 al 20 de enero, las tropas soviéticas entraron en Bakú desde varias direcciones. Las personas que protestaban en las calles contra las tropas soviéticas fueron dispersadas, golpeadas y asesinadas. Como resultado de la tragedia de enero, 131 civiles murieron y 744 más resultaron heridos en Bakú

y regiones cercanas. Entre los muertos se encontraban mujeres, niños y ancianos, empleados médicos y policías. La mayor parte de los dirigentes del APF fueron arrestados, mientras que Azerbaiyán quedó marcada por un impacto que definiría su identidad postsoviética. El entierro de las personas que murieron el 20 de enero sacó a las calles a más de un millón de personas en un país que en aquellos momentos contaba con 8 millones, muchas en las regiones mal comunicadas.

Los acontecimientos del 20 de enero suponen un punto de inflexión no sólo en la historia de Azerbaiyán, sino también en la historia de la URSS y de su último líder. Los hechos destruyeron la burbuja ficticia de una unión "voluntaria" de naciones "fraternales" y la "amistad de los pueblos" que se presentaron como valores fundamentales de la Unión Soviética. Con estas olas de represión quedó tocada la reputación del "progresista y prodemocrático" Gorbachov, cuyas políticas de glastnost y perestroika no consiguieron la modernización de la Unión Soviética sino una mayor competencia entre las repúblicas que la formaron[4]. Para entender los acontecimientos en el Cáucaso del Sur en las últimas décadas es muy relevante preguntarse porqué en 1988 el Kremlin permitió que fuerzas armadas armenias ocuparan parte del territorio de la república de Azerbaiyán. Ello nos llevará a tocar el histórico conflicto del Alto Karabaj, hoy prácticamente resuelto en los términos de las resoluciones de Naciones Unidas.

Después que los europeos occidentales hayamos prestado mucha atención a los procesos de emancipación de las repúblicas Bálticas, ha llegado el momento de entrar a comprender la lucha por la identidad nacional de las repúblicas del Cáucaso del Sur en los estertores de la Unión Soviética. Hoy Georgia es país candidato a la integración en la Unión Europea mientras Azerbaiyán ha jugado un papel de país no alineado y equidistante que le hace tener un papel geopolítico clave. Armenia está en un aparente proceso de transición y cambio de aliados de final aún incierto. En un mundo dominado por los conflictos, es una buena noticia saber que uno de ellos ha quedado prácticamente cancelado según el derecho internacional público. Queda aún pendiente la recuperación de la integridad territorial de Georgia y de Moldavia.

---

[4] Mahmudlu, C. (2016). *"Azerbaijani" and Beyond: Perspectives on the Construction of National Identity*, Verlag-Koester.

1.2. De la invasión armenia de Azerbaiyán y tres décadas de conflicto al restablecimiento de las fronteras reconocidas por Naciones Unidas

En la confusión y el desorden de los últimos años de la Unión Soviética, el Kremlin permitió que el ejército de una república (Armenia) entrara en el territorio de otra república soviética (Azerbaiyán) enervando el conflicto del separatismo en el Alto Karabaj que ha durado tres décadas. Aquella herencia envenenada que dejó el liderazgo de Gorbachov –en una administración presidencial con fuerte presencia de dirigentes armenios– ha supuesto un conflicto de más de tres décadas, más de 30.000 víctimas mortales y cientos de miles de desplazados. En el momento de la desintegración de la Unión Soviética, Naciones Unidas reconoció a la República de Azerbaiyán las fronteras que previamente tenía la República Soviética de Azerbaiyán, pero en aquel momento una parte de su territorio (aproximadamente el 20%) estaba ocupado por Armenia que a su vez contó con el apoyo del ejército soviético y posteriormente del ejército ruso[5]. Muchas piezas se han tenido que mover en el tablero geopolítico para que Azerbaiyán recuperara en septiembre de 2023 el pleno dominio de su territorio según las fronteras internacionales reconocides por Naciones Unidas:

1) En primer lugar, la guerra de invasión de la Federación Rusa contra Ucrania (febrero de 2022) ha desplazado un buen número de efectivos del ejército ruso que habían asegurado el ánimo expansionista armenio.

2) El Gobierno armenio estuvo dominado desde 1998 y hasta la llegada al poder del primer ministro Nikol Paixinian el 8 de mayo de 2018 por dirigentes nacidos en el enclave del Alto Karabaj. Tanto el presidente Robert Kocharyan (jefe de operaciones de la guerra de secesión (1991-1994) y presidente entre 1998 y 2008) como su sucesor Serzh Sargsyan (primer ministro de 2007 a 2008, presidente de 2008 a 2018 y otra vez primer ministro en 2018), eran oriundos de la región del Alto Karabaj. Así, durante 20 años Armenia fue dirigido por personalidades que convirtieron la identidad armenia del Alto Karabaj y su reconocimiento como estado independiente en elementos centrales de la agenda política e identitaria de la República de Armenia. La autoproclamada República de Artsaj era reconocido por otros estados fantasmas como son Abjasia, Osetia del Sur

[5] Kristopher, D. W. (2012). *Azerbaijan: A Political History*, Asian Affairs Journal, 43:2, pp. 306-308.

y Transnístria, todos ellos bajo la influencia y el apoyo económico de la Federación Rusa. La llegada al poder de Nikol Paixinian en 2018 supuso un verdadero cambio en las élites políticas del país y un paso decidido hacia la democratización real de Armenia. Después de la guerra del 20 de septiembre de 2023, en la que Azerbaiyán recuperó el pleno dominio de su territorio, Paixinian se ha mostrado dispuesto a negociar un acuerdo de paz con Azerbaiyán basado en las fronteras internacionales reconocidas por varias resoluciones de Naciones Unidas. Es evidente que el fuerte componente nacionalista, expansionista y proruso de los mandatos de Kocharyan y Sargsyan han experimentado un giro con la llegada al poder de Paixinian. Este último ha iniciado una aproximación a Estados Unidos y al mundo occidental en su conjunto que es clave para entender la desvinculación rusa de las pretensiones de Armenia sobre el enclave del Alto Karabaj.

3) Azerbaiyán ha desplegado una política de país no alineado que le ha dado unos buenos frutos en el tablero geopolítico internacional del momento. Por razón de la experiencia de mala relación entre los dirigentes soviéticos y azerís en los últimos años soviéticos, Bakú ha mantenido una distancia prudente con los dirigentes de la Federación Rusa que apoyaban abiertamente los armenios en sus ansias sobre el Alto Karabaj[6]. El conflicto coincidió casi en el tiempo con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Azerbaiyán optó por iniciar una política exterior de equidistancia y no optó por convertirse en país estrechamente aliado de Estados Unidos. Los recursos naturales de gas y petróleo le permitían mantener su economía sin una gran dependencia exterior, pero a la vez era evidente que su situación geográfica (Irán en la frontera sur y Rusia en la frontera norte) le obligaban a desplegar una política de alianzas. La más evidente y sostenida en el tiempo ha sido su estrecha relación con Turquía (por formar parte de la comunidad de lenguas túrquicas).

4) Azerbaiyán ha conseguido cancelar el régimen ilegal de la autoproclamada República de Artsaj surgido como resultado del separatismo y las intrigas del final de la época soviética y los inicios del periodo postsoviético. Es conocido que las autoridades de la Unión Europea han apoyado en

---

[6] Bohnenstiehl, K. (2022). "Budding Nationalism in the Black Garden; Nagorno Karabakh and the Role of Conflict in Developing Azerbaijani National Identity". *History Theses,* 41.

todo momento la integridad territorial de sus Estados miembros. Si ello es así, la Unión Europea debería apreciar los esfuerzos de restablecimiento de la integridad territorial en el Cáucaso del Sur y no mirar hacia otra parte o estar más pendiente de algunos votos en algunos países. De hecho, se ha producido un disenso evidente entre la posición del Consejo Europeo y la Comisión Europea (partidarios del restablecimiento de la integridad territorial) y las del Parlamento europeo (crítico con el restablecimiento de la integridad territorial azerí y marcado por el peso de la diáspora armenia en algunos estados y singularmente en Francia).

1.3. Karabaj como elemento de disputa en la conformación de las identidades nacionales armenias y azerís

Para el pueblo azerbaiyano los acontecimientos del 20 de enero de 1990 provocaron un despertar de la identidad nacional; unificación y descomunización de la sociedad. La tragedia también marcó el inicio de una nueva era de lucha por la independencia. La tragedia despertó la simpatía y el apoyo de Europa, Turquía y el resto del mundo hacia el pueblo azerí en su lucha contra un régimen comunista que no se reformó, sino que colapso con represión y menos aciertos de los que históricamente hemos querido ver desde la historiografía occidental[7].

A finales de 1987, la República Socialista Soviética de Armenia (RSS de Armenia) reclamó abiertamente el territorio de la región autónoma de Nagorno-Karabaj (NKAO) de la República Socialista Soviética República de Azerbaiyán (RSS de Azerbaiyán). Las demandas nacionalistas marcaron el inicio de los ataques contra los azerbaiyanos y su expulsión tanto de la Región autónoma de Nagorno Karabaj (NKAO) como de la propia Armenia. A finales de 1991 y principios de 1992, cuando la URSS dejó de existir y tanto Armenia como Azerbaiyán obtuvieron la independencia y se les concedió reconocimiento internacional se enervó el conflicto. Hostilidades y ataques contra zonas pobladas dentro de Azerbaiyán y organizados desde el territorio de Armenia se intensificaron y escalaron hasta convertirse en una guerra interestatal en toda regla. Como resultado, una importante parte del territorio de Azerbaiyán, incluido Nagorno-Karabaj y siete

---

[7] Broers, L. y Mahmudlu, C. (2023). "Civic Dominion: Nation-Building in Post-Soviet Azerbaijan over 25 Years of Independence". *Nationalities Papers 51*(1). pp. 47-61.

distritos adyacentes (Lachyn, Kalbajar, Zangilan, Gubadly, Jabrayil, partes de Fuzuli y Aghdam) fueron ocupados por Armenia.

La comunidad internacional ha deplorado y condenado sistemáticamente el uso de la fuerza militar contra Azerbaiyán y la consiguiente ocupación de sus territorios. En 1993, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó las resoluciones 822 (1993), 853 (1993), 874 (1993) y 884 (1993), condenando el uso de la fuerza contra Azerbaiyán y la ocupación de sus territorios y reafirmando la soberanía y la integridad territorial de Azerbaiyán y la inviolabilidad de sus fronteras reconocidas internacionalmente. En las mencionadas resoluciones, el Consejo de Seguridad reafirmó que los territorios bajo conflicto de Nagorno-Karabaj eran parte de Azerbaiyán y exigió la inmediata, completa e incondicional retirada de las fuerzas ocupantes de todos los territorios ocupados de Azerbaiyán.

Desde 2004 el punto titulado "La situación en los territorios ocupados de Azerbaiyán" se ha incluido en la agenda de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad de la ONU en las resoluciones mencionadas estableció claramente que el territorio de Azerbaiyán fue objeto de ocupación militar con todas las consecuencias jurídicas que dicho hecho implica. El Consejo, entre otras cosas, reafirmó que las partes estaban obligadas a cumplir con los principios y normas del derecho internacional humanitario y les instó a abstenerse de toda violación del derecho internacional humanitario[8].

2. EXPERIENCIAS Y CONCLUSIONES DEL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ

Escribo estas líneas en los últimos días de 2023, el año en el que el histórico conflicto del Alto Karabaj ha quedado prácticamente resuelto. Azerbaiyán ha recuperado el control del conjunto del territorio que conforma su integridad territorial según el derecho internacional y las resoluciones de Naciones Unidas. Un año en el que el país ha pasado página y ha puesto su mirada en un futuro con objetivos como los de albergar la reunión de la COP29 en noviembre de 2024. Ideas de futuro basadas en decisiones tomadas por un pensamiento estratégico que en buena medida explican sus éxitos en los años recientes. Llegados a este punto, es bueno

---

[8] De Waal, T. (2013). *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through peace and war*. NYU press.

girar la mirada a mis primeros contactos con una zona que vivió un conflicto que por momentos pareció de difícil solución y explicar las conclusiones a las que he llegado.

2.1. Mi primer contacto con el conflicto del Alto Karabaj: un asunto congelado

Era el año 2011 cuando recibí la propuesta de presidir el subcomité del llamado conflicto del Alto Karabaj en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Mi nombre era la propuesta de consenso de los presidentes de los distintos grupos parlamentarios de la asamblea. Debo decir que asumí la responsabilidad con satisfacción y algún conocimiento de fondo del conflicto y de sus motivos históricos más recientes aún que por aquellos años había dedicado más tiempo a Georgia y a su conflicto congelado de Osetia del Sur y de Abjasia.

Una de mis responsabilidades era reunir en cada sesión plenaria de PACE (por las siglas en inglés de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) las delegaciones de diputados azerbaiyanos y armenios para discutir medidas de resolución del conflicto. Pronto comprendí que no sería una tarea fácil. Por aquellos años la resolución del conflicto parecía que pasaba esencialmente por la OSCE y el llamada grupo de Minsk (lo cual al final no fue así). El Consejo de Europa luchaba por tener su voz y su rol en la solución del "conflicto". Las reuniones eran difíciles de manejar. Mucha historia y dolor para tan poco territorio. En estas situaciones uno no se puede quedar nunca en la fase emocional que suelen manejar las partes, sino que tiene que llegar a conformarse su propio criterio independiente y aislado del ruido. Leí historia, desde el siglo XIX hasta nuestros días. Intenté escuchar personas que me resultaban sabias y no tocadas por el frentismo de un conflicto enquistado.

Estaba ante una pieza rebuscada de geopolítica en el Cáucaso del Sur, pero también de una fuerte penetración del caso en las agendas de la política nacional de algunos países (los políticos franceses hacían notar su voz y los intereses de algunos políticos de Estados Unidos también tenían un gran peso. El peso de los armenios en la diáspora fue durante años un poderoso instrumento de reverberación de la narrativa del "territorio en conflicto").

2.2. El factor humano: el choque entre Gorbachov y Aliyev en 1987 como elemento clave en la primera guerra del Alto Karabaj

En mi estudio del pasado reciente me llamó poderosamente la atención la salida de Heydar Aliyev del Comité Central del PCUS en 1987 por evidentes discrepancias con Mijaíl Gorbachov. Sin duda este dato ayuda a explicar

acontecimientos futuros. Aliyev, el político azerbaiyano que había llegado a más altos puestos de responsabilidad en la estructura política de la Unión Soviética –viceprimer ministro de la Unión Soviética de 1982 a 1987– colisionó con el político que manejó mal el colapso del país de los Soviets. Gorbachov estaba rodeado de políticos armenios en su administración presidencial. Ello ayuda a explicar el inicio de la guerra de invasión del Karabaj en 1988 cuando el Kremlin no hizo nada para evitar la violación de las fronteras internas de una república de la Unión Soviética[9]. Quería destacar este dato que dio mucha luz a mis preguntas cuando empecé a estudiar la zona del Cáucaso del Sur. La lógica de la invasión era que los territorios donde vivían minorías armenias eran parte de Armenia. En la compleja articulación étnica y política de la Unión Soviética, la generalización de este criterio la habría hecho estallar mucho antes. Algo de singular se permitió que sucediera en el Cáucaso.

Nuestra Europa grande, la que va de Islandia al Mar Caspio, está llena de Estados conformados por realidades étnicas complejas por la condensación de la historia reciente o remota. He pasado años de mi vida en Estrasburgo respirando una Alsacia francesa con evidente influencia histórica alemana. Centro Europa está llena de Estados con minorías que no cuestionan su pertenencia estatal. Todo ello se puede explicar por el fin del Imperio Austrohúngaro y el nacimiento de varios nuevos Estados. Por el tratado del Trianón Hungría perdía buena parte de sus territorios y parte de sus nacionales quedaban integrados en otros Estados. Nunca se han cuestionado las fronteras de los Estados centroeuropeos desde el fin del Imperio. Siempre me han provocado rechazo los discursos políticos basados en la homogeneidad étnica. Con algo parecido a estos llamamientos nació la Segunda Guerra Mundial. Si esta es mi visión del mundo y de los beneficios de sus sociedades abiertas, fácilmente se puede comprender que me conformé una opinión en la que consideré que Azerbaiyán tenía todo el derecho a restablecer la integridad territorial de su territorio estatal a la vez que debía continuar cultivando su tradición de tolerancia y apertura a otras culturas y religiones.

Si ello era tan evidente, ¿por qué el llamado conflicto de Karabaj era tan presente en la política europea? Identifico dos factores. Uno son los grupos de presión de la diáspora armenio por el mundo –con más personas que las que

---

[9] Swietochowski, T. (1999). *Azerbaijan: Perspectives from the crossroads*. Central Asian Survey, 18:4.

viven en la propia Armenia–. Existe un segundo factor que me impactó: sectores políticos de derechas vinculados al cristianismo intentaban plantear el conflicto como un choche de religiones. Si no me gustan las llamadas a la homogeneidad étnica, como he escrito, tampoco me gustan para nada la infiltración de la religión –esfera que pertenece a lo privado– en la política y en lo público. Puedo dar testimonio que ello existió como un gran factor de presión en las instituciones europeas.

2.3. La pobre política exterior española en el Cáucaso del Sur

Unos breves apuntes de política española y las relaciones con Azerbaiyán, Armenia y Georgia. El nivel de atención de la política exterior española al Cáucaso del Sur es de muy bajo nivel de prioridad, lo cual es un grave error. Si la política exterior española se fijara algo más en la política exterior de la Unión Europea ya habría corregido sus históricos errores de incomparecencia. Azerbaiyán es un socio estratégico, pero también una pieza clave en la geopolítica del nuevo mundo que se está conformando. La miopía de la política exterior española en este punto se manifiesta claramente con la no apertura de una Embajada de España en Azerbaiyán a pesar de que algunos lo hemos reclamado durante décadas. Paseando por Bakú, uno se hace la idea de la fuerte presencia diplomática de países mucho más modestos que España a través de sus embajadas en el centro histórico de la capital. El infantilismo con el que determinada política exterior española se ha acercado a las relaciones con Azerbaiyán ha llevado a descubrir extraños compañeros de cama. Para los partidos independentistas que existen en España, la idea de la autodeterminación del Karabaj se convierte en una proyección freudiana de unos deseos que ni en una parte ni en la otra tienen visos de progresar. Por otra parte, los sectores más conservadores de la política española –campeones de la defensa estática de la identidad española y de su integridad territorial– han mostrado simpatías por la parte armenia por tener una identidad nacional que se quiera hacer descansar en la vieja iglesia cristiana armenia. Azerbaiyanos contra armenios para algunos en España es la pueril idea de guerra de religiones que dicho como ellos lo piensan es guerra de civilidad contra barbarie. ¡Qué poco conocen el florecimiento comercial e industrial de Azerbaiyán desde el siglo XIX! Los extraños compañeros de cama han sido los conservadores españoles votando lo mismo que los independentistas en el parlamento español. Literalmente el principio de integridad territorial de los Estados que defienden con especial ahínco los partidos conservadores españoles tiene una excepción cuando se trata de la

autodeterminación de la "cristiana" zona del Karabaj. Simplemente receto que algunos responsables políticos salgan de la ignorancia sobre esta parte del mundo y verán el ridículo que han hecho en los últimos años.

Igualmente, España no tiene embajadas ni en Armenia ni en Georgia. En cambio, las tres repúblicas de Cáucaso del Sur sí que tienen embajadas en España. Esquemas e inercias del pasado hacen que la Embajada encargada de Azerbaiyán y Georgia sea la española en Turquía y que la Embajada española en la Federación Rusa sea la encargada de cubrir Armenia. Un esquema absolutamente superado por los tiempos actuales. Georgia de manera abierta y Armenia de forma indiciaria manifiestan su vocación de tener privilegiadas relaciones con Occidente. Si se repasa el mapa de embajadas y consulados de España en el mundo, fácilmente se puede llegar a la conclusión que es urgente una reorganización del mapa de las representaciones diplomáticas en las que se deben priorizar la apertura de Embajadas en Tiblisi, Ereván y Bakú. Podría escribir una relación de consulados que seguramente serian prescindibles a día de hoy y que compensarían el esfuerzo económico de la apertura de las embajadas, pero no quiero entrar en este bosque.

3. LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL PROYECTO EUROPEO. UNA REFLEXIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Quiero dedicar este tercer y último bloque de mi contribución a reflexionar sobre las posibilidades y límites de las misiones parlamentarias de observación electoral. Propongo realizarlo en esta contribución porqué en otoño de 2015 presidí la misión de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de observación de las elecciones parlamentarias en Azerbaiyán. A lo largo de mi trayectoria, he formado parte de más de veinte misiones oficiales de observación electoral y he presidido dos de ellas, las elecciones parlamentarias de Azerbaiyán de 2015 y las parlamentarias de Kazajstán de 2016. En el año 2015 fue discutida la participación del Consejo de Europa en la observación de las elecciones en Azerbaiyán porqué para aquellas elecciones no había sido invitada la misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE por sus siglas en inglés) y de su Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR por sus siglas en inglés). En las recientes elecciones presidenciales en Azerbaiyán del 7 de febrero de 2024 fue invitada y presente OSCE-ODIHR y por el contrario no fue presente el Consejo de Europa. Paradojas o indicios irónicos de algunos aspectos que paso a desarrollar.

3.1. Las observaciones electorales después del fin de la Guerra Fría

Con los años se han ido institucionalizando progresivamente las misiones de observación electoral integradas por parlamentarios. Las podemos calificar en tres categorías:

1) Las misiones parlamentarias fruto de una invitación del Comité Electoral del país que celebra elecciones.
2) Las misiones parlamentarias de asambleas parlamentarias de organismos internacionales que tienen entre las obligaciones de los Estados miembros permitir la observación de las elecciones para comprobar la evolución de los estándares democráticos.
3) Las misiones ad hoc de organismos internacionales con una voluntad reforzada de apoyar un proceso electoral o redoblar la vigilancia del proceso electoral.

Hoy en día, la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea (EU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) son los principales organismos internacionales dedicados a la observación electoral. La Unión Africana también se está especializando en la observación en su ámbito geográfico y el Consejo de Europa sigue observando a los Estados miembros que están bajo proceso de seguimiento, llamado proceso de monitoring. Hay que decir que en los últimos años las misiones electorales del Consejo de Europa han perdido autonomía y han quedado supeditadas, demasiadas veces, a la precondición de la presencia de la misión de la OSCE y de su organismo técnico dedicado a las observaciones electorales, la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).

Las Observaciones de larga estancia (long term) están dirigidas por técnicos bajo una férrea disciplina jerárquica y un previo proceso de selección del personal tan competitivo como marcado por decisiones que combinan la capacidad técnica con la habilidad política para ser designado por una posición como la de jefe de misión. ODIHR es la organización que mejor encarna estas características. El nombramiento del jefe de la misión electoral tiene un marcado carácter político sin descuidar que también debe reunir algunas capacidades técnicas. Este dato es relevante para conocer la fase de expansión de las misiones de observación electoral y la actual fase de crisis y de limitación de su actividad.

El crecimiento de las misiones de observación electoral se observa especialmente a partir del fin de la Guerra Fría. En ese momento se vive una situación transitoria de preponderancia de un mundo unipolar y se llega a teorizar el espejismo de que el modelo político, social y económico del mundo occidental acabará extendiéndose rápidamente por todo el mundo. La llamada globalización de los estándares democráticos de Estados Unidos y la Unión Europea en todo el mundo trajeron un impulso ideológico y político decidido del que, treinta años después, vemos sus limitaciones. Para entender el auge y la crisis de las misiones de observación electoral, es indispensable poner en el contexto del momento histórico que se produce su generalización[10].

El espejismo de una rápida expansión y despliegue de los sistemas políticos de la asociación transatlántica (Estados Unidos y Unión Europea) tiene un primer momento de éxito con la relativa rápida incorporación de países del Este de Europa a la Unión Europea. Fue una apuesta con un fuerte componente ideológico en el que se primó la voluntad política por encima de los criterios de convergencia económica. Los países del Este de Europa abrazaron los valores esenciales del club europeo. En un segundo momento, hemos visto cómo estos mismos países quieren gozar ahora de márgenes de soberanía y han renunciado a formar parte de la eurozona o del núcleo más entusiasta de la integración europea.

3.2. El fracaso del despliegue de los estándares democráticos: las invasiones de Afganistán e Irak

El ataque terrorista en territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001 provocó una rápida reacción de la administración estadounidense ordenando el ataque a Afganistán y el establecimiento de una misión internacional que ha prolongado su presencia durante veinte años. Era un acto de respuesta simétrica en el primer gran ejemplo de guerra asimétrica. Ya no era un estado el que atacaba a otro estado, como había sucedido en la teoría de la guerra en la edad contemporánea, sino que un complejo grupo de redes terroristas con el apoyo tácito de sectores económicos de algunos países fueron los que provocaron la conmoción estadounidense. En un consenso prácticamente total entre políticos republicanos y demócratas, se patrocinó la intervención militar como fórmula

---

[10] Reilly, B. (2002). Elections in post-conflict scenarios: Constraints and dangers. *International Peacekeeping, 9*(2), pp. 118-139.

para detener los ataques terroristas, instaurar un régimen afín a los valores occidentales y avanzar rápido hacia la celebración de elecciones de las que surgirían regímenes democráticos. En 2003 se reprodujo el esquema esta vez con la invasión de Irak por la amenaza de unas armas de destrucción masiva que nunca se encontraron pero que sirvieron para derrocar el régimen de Sadam Husein. Un régimen ciertamente no democrático vinculado al panarabismo del partido Baas. La alternativa no fue en absoluto el establecimiento de unos regímenes democráticos consolidados.

Veinte años después, cuando Estados Unidos ha retirado a sus tropas de la misión multinacional en Afganistán, es hora de hacer una revisión crítica del proyecto político de la "globalización de la democracia" nacido de una percepción de victoria absoluta de los regímenes de las democracias liberales que llevó al profesor Francis Fukuyama a teorizar esta doctrina en su artículo "El fin de la historia y el último hombre" (1988) posteriormente convertido en libro.

Podemos leer en la presentación del artículo inicial que fue el embrión del libro de Fukuyama:

> "El ensayo de Fukuyama constituye un intento de explicación del devenir de los últimos tiempos, a partir de un análisis de las tendencias en la esfera de la conciencia o de las ideas. el liberalismo económico y político, la «idea» de Occidente, sostiene el autor, finalmente se ha impuesto en el mundo.
>
> Esto se evidencia, por el autor, en el colapso y agotamiento de ideologías alternativas. Así, lo que hoy estaríamos presenciando es el término de la evolución ideológica en sí, y, por tanto, el fin de la historia en términos hegelianos. Si bien la victoria del liberalismo por ahora sólo se ha logrado en el ámbito de la conciencia, su futura concreción en el mundo material afirma Fukuyama, será ciertamente inevitable".

Este artículo, publicado originalmente en la revista The National Interest (verano de 1988), está basado en una conferencia que el autor dictó en el John M. Olin Center[11].

---

[11] Fukuyama, F. (2010). "The "end of history" 20 years later". *New Perspectives Quarterly*, *27*(1), pp. 7-10.

La relectura de la teoría de una era posthistórica en la que no existirían más conflictos entre estados por estar todos ellos alineados con los mismos valores de "occidente" resultó un diagnóstico inexacto que el propio autor revisó en varias actualizaciones de su contribución académica[12].

El proyecto de la homogeneización express de los sistemas democráticos de matriz occidental explica en buena medida el creciente papel de las misiones de observación electoral y de los organismos supervisores. Existen paralelismos entre los fundamentos teóricos de la teoría de la Responsabilidad de Proteger en el campo militar y humanitario y la teoría de la supervisión electoral desde el ángulo de unos estándares definidos por determinados actores políticos. Una y otra dimensión, la humanitaria-militar y la política-geoestratégica, tienen sus defensores y sus detractores. La bondad, prima facie, del discurso globalista partidario de la intervención de unos estados "moralmente superiores" en otros estados que violan los valores democráticos y los derechos humanos, ha tenido que someterse a revisión cuando empíricamente hemos observado double standars en la propia misión de intervención humanitaria o de supervisión electoral. La casuística es amplia y variada e ilustra cómo en nombre de la supervisión y la defensa de determinados valores se entrelaza una apuesta por consolidar zonas de influencia en las relaciones internacionales.

3.3. Los límites orientales de la UE y el incremento del interés por las misiones de observación electoral

Tras la caída del Muro de Berlín se produjo una ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa, en algunos países que anteriormente habían estado bajo la órbita de influencia de la Unión Soviética. La ampliación del 1 de mayo de 2004 supuso la entrada de Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, República Checa, Hungría y Chipre. En los años siguientes se incorporaron Bulgaria, Rumanía y finalmente Croacia. El Tratado de Roma de 1957 por el que se establece la Comunidad Económica Europea (CEE) con seis países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) ha evolucionado hasta una unión de 27 países con más de 500 millones de habitantes en total. La posible ampliación en los Balcanes occidentales se mantiene viva entre los

---

[12] Fukuyama, F. (1995). "Reflections on the end of history, five years later". *History and theory*, pp. 27-43.

países candidatos o precandidatos (Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia del Norte), lo que supondría una ampliación políticamente relevante pero demográficamente que solo supondría un incremento de unos 15 millones de habitantes.

En 2014 la Unión Europea descubre los límites de su crecimiento en su frontera oriental y los límites de las posibilidades de sus políticas de vecindad. Los días 28 y 29 de noviembre de 2013 se celebró en Vilna, capital de Lituania, la tercera cumbre del Partenariado Oriental de la UE que en aquellos momentos tenía como potenciales socios a Ucrania, Georgia, Moldavia, Armenia, Bielorrusia y Azerbaiyán. Claramente aquellos fueron años que se pusieron a prueba las zonas de influencia de Estados Unidos y la Unión Europea, por un lado, y la Federación Rusa por el otro. Se planteaban políticas comunitarias para atraer al club de la UE a Estados de frontera e intersección entre las dos zonas de influencia.

Desde la primera cumbre del partenariado oriental de la Unión Europea celebrada en Praga en 2009 se optó por una política de estímulos para producir una vis atractiva de estos países fronterizos hacía la zona de influencia occidental. En la caja de herramientas de los diferentes instrumentos de influencia sobre los gobiernos y ciudadanos de estos países, las misiones de observación electoral se convirtieron en un instrumento extraordinario para realizar una política de estímulos a favor de la agenda prooccidental. Han sido múltiples los casos de doble vara de medir (double standards) según la relación de los Estados con la agenda política de la Unión Europea.

3.4. Lecciones aprendidas de las misiones de observación electoral

De la experiencia adquirida de los más de treinta años de misiones de observación electoral bajo los estándares de organismo como la OSCE, EU, OEA o Consejo de Europa podemos concluir:

1) El actual modelo de misiones de observación electoral desplegadas por organizaciones internacionales está en crisis.

2) La capacidad de evaluar los estándares democráticos por la organización y la conducción de un proceso electoral en misiones de corta duración o también en las misiones de larga estancia es imperfecto. Muchas veces los analistas de las misiones de larga duración crean su narrativa sobre el proceso electoral sobre las bases de la agenda política de la organización respeto al país.

3) El nombramiento de los jefes de misión de las organizaciones técnicas encargadas de realizar las observaciones de larga estancia y de apoyar las misiones parlamentarias están manchadas por una fuerte carga política.

En definitiva, la práctica de las misiones de observación electoral desde la caída del Muro de Berlín no ha sido la carta de presentación más pulcra para la ampliación del proyecto europeo en su política de vecindad oriental. Con el estallido de la guerra de invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa hemos vuelto a hablar con el lenguaje de los principios: democracia o autoritarismo. Pero incluso en este marco la UE deberá plantearse su modelo de relación con aquellos países que no quieren ni integrarse en el proyecto europeo ni estar subordinados a los dictados del actual régimen político ruso.

Capítulo 15
ACTORES NO ESTATALES DE TIPO VIOLENTO Y POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA: ¿LA HORA DEL SAHEL?

Lucas J. Ruiz Díaz
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de los conflictos y la seguridad ha sido una de las constantes entre los teóricos de las Relaciones Internacionales. Ciertamente, en su poco más de un siglo de existencia, parte de la disciplina ha estado centrada fundamentalmente en la caracterización y (re)categorización de lo "viejo" y lo "nuevo", de los elementos de cambio y continuidad en la evolución de los diferentes actores internacionales involucrados en procesos conflictuales a lo largo de la Historia, así como de su propia naturaleza[1], obviando en alguna medida ahondar en el conocimiento y la reflexión sobre los (más numerosos) procesos de cooperación internacional[2]. Así, especialmente en las décadas de 1970 y –sobre todo– 1990, encontramos en la literatura internacionalista estudios sobre el papel

---

[1] Kaldor, M. (1999). *New and old wars: organized violence in a global era*, Cambridge: Polity Press; Jordán, J., Pozo, P. y Baqués, J. (eds.). (2011). *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*, Madrid: Plaza y Valdés; Marrero Rocha, I. (2012). "Los actores internacionales en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear: características e impacto", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIV/1, pp. 73-102; y García Segura, C. (2014). "Las transformaciones de la conflictividad armada y la seguridad internacional: las implicaciones políticas de la privatización de la seguridad", en Liñán Nogueras, D. J. (dir.). *Las crisis políticas y económicas. Nuevos escenarios internacionales*, pp. 19-50, Madrid: Tecnos.

[2] Marrero Rocha, I. (2009). "Los procesos de cooperación y conflicto en las Relaciones Internacionales. Continuidad y cambio", en Muñoz, F. y Molina Rueda, B. (eds.), *Pax Orbis. Complejidad y conflictividad de la paz*, pp. 107-130, Granada: Editorial de la Universidad de Granada.

y adaptación del Estado a los sucesivos cambios en el sistema internacional, a las relaciones interestatales y con otros actores internacionales, a los diversos instrumentos de poder ("blando" y "duro") y a los múltiples y desiguales amenazas y desafíos a su seguridad e integridad territorial, entre las que persisten las guerras interestatales dado el actual panorama internacional, pese a que pudieran haberse dado por superadas en algún momento histórico en el que la doctrina se centraba en las "nuevas guerras" al intentar entender la conflictividad internacional del siglo XXI.

Por otra parte, otros autores se han enfocado en los últimos decenios en el estudio de un grupo concreto de sujetos, los actores no estatales de tipo violento (ANEV), que añaden incertidumbre e inseguridad al escenario "glocal" al cuestionar la autoridad y legitimidad de las unidades básicas, originarias del sistema y orden internacionales –los Estados– y afectar negativamente al bienestar e integridad de su ciudadanía, además de perturbar el rol y funcionamiento de otros actores internacionales, como las Organizaciones Internacionales, las empresas multinacionales y las oenegés. Los ANEV, por tanto, han alterado la forma de entender las relaciones y la seguridad internacionales, convirtiéndose en un fenómeno en continuo desarrollo y consolidación como actor internacional y recibiendo, en consecuencia, un creciente interés por parte de la disciplina internacionalista en época reciente. En los últimos tiempos, especialmente en la zona del Sahel[3], observamos el acrecentamiento continuado del poder y expansión territorial de los ANEV en países como Mali, Burkina Faso y Níger, en los que participan de las tensiones sociopolíticas y étnicas persistentes desde hace décadas y contribuyen al empeoramiento del nivel de conflictividad intra e interestatal[4]. De hecho, el Consejo de Seguridad sigue con regularidad y ha

---

[3] El Sahel es una región ecoclimática y biogeográfica de sabana tropical semiárida que atraviesa el continente africano desde el océano Atlántico al mar Rojo, considerada de transición climática y biológica. Esta franja terrestre, de unos 5.000 km, limita al norte con el desierto del Sáhara y al sur con la sabana sudanesa. Engloba territorios del sur de Mauritania, norte de Senegal, centro de Mali, norte de Burkina Faso, sur de Níger, norte de Nigeria, centro de Chad y de Sudán, Eritrea y norte de Etiopía.

[4] Véanse, para más información, Lacher, W. (2012). "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region", *The Carnegie Papers*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. - Bruselas; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE) (2017). *Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional*, Documento de Trabajo 1/2017, en colaboración con el Instituto Militar de Documentación, Evaluación y Prospectiva de Argelia (IMDEP); Anguita Olmedo, C. y González Gómez Del Miño, P.

mostrado en diferentes ocasiones[5] su preocupación por la situación en esta "región fallida"[6], en la que la actuación de los ANEV "alimenta" conflictos y tensiones étnico-sociales y políticas persistentes, cuando no participa directamente en las hostilidades contra objetivos estatales o la población civil local o extranjera. Como resume Jesús Díez Alcalde:

> "[L]as duras condiciones de vida, la falta de expectativas, la pobreza endémica o la ausencia de justicia –todas ellas derivadas de la mala gobernanza y la crisis de estatalidad– han generado un terreno fértil para la proliferación de los conflictos armados, el terrorismo de carácter yihadista y el crimen organizado, que conforman un triángulo pernicioso que socava la convivencia, la seguridad y el desarrollo africano"[7].

Si bien la inclusión de los ANEV ha sido una constante en la agenda estratégica y política exterior españolas, la incorporación del Sahel como área geográfica de interés prioritario, por el contrario, es relativamente reciente y responde, además de a los tradicionales factores de percepción de inestabilidad e inseguridad procedentes de la zona, a razones de orden económico y de control de los flujos migratorios. El objetivo de este capítulo es, precisamente, analizar en qué medida han quedado incorporados los ANEV como amenazas a nuestra seguridad a nivel estratégico-programático y qué lugar ocupan en la planificación y ejecución de la política exterior de España, con especial referencia a la región del Sahel como área de preocupación. Para ello, en primer lugar, identificaremos desde cuándo y cómo quedan incorporados los ANEV en la agenda estratégica

---

(2019). "El Sahel: dimensión transfronteriza y dinámicas geopolíticas", *Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 10, núm. 2, pp. 281-303; Apellaniz Vélez, A. (2023). "¿Terrorismo o insurgencia en el Sahel?", *Comillas Journal of International Relations*, núm. 26, pp. 1-17; y Núñez Villaverde, J. (2023). "Magreb y Sahel: una vecindad desafiante" *Boletín del IEEE*, núm. 30, pp. 627-651.

[5] Sirvan de ejemplo las Resoluciones 2359 (2017), de 21 de junio de 2017 [S/RES/2359]; 2480 (2019), de 28 de junio de 2019 [S/RES/2480 (2019)]; 2531 (2020), de 29 de junio de 2020 [S/RES/2531 (2020)]; y 2690 (2023), de 30 de junio de 2023 [S/RES/2690 (2023)].

[6] Álvarez, J. R. (2023). "El Sahel, una región fallida", *El País*, 16 de agosto de 2023. https://elpais.com/internacional/2023-08-17/el-sahel-una-region-fallida.html.

[7] Díez Alcalde, J. (2023). "África: visión y cooperación desde Europa y España", en IEEE, *África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente*, Cuadernos de Estrategia, 220, Madrid, p. 186. Adicionalmente, Echeverría Jesús, C. (2023). "África: el nuevo foco de yihadismo global", *Documentos de Opinión*, IEEE, núm. 07/2024.

de seguridad de nuestro país (epígrafe siguiente), prestando especial atención a la vigente Estrategia de Seguridad Nacional (ESN 2021)[8], para, posteriormente examinar los principales instrumentos puestos en marcha para abordarlos en el marco de nuestra política exterior (epígrafe tercero). Finalmente, realizaremos un estudio de caso de cómo se han ido incorporando, de forma progresiva, actuaciones concretas para abordar los ANEV en el territorio del Sahel debido tanto a acontecimientos en la región que han afectado nuestros intereses de seguridad, como a iniciativas internacionales o europeas que hacían un llamamiento a tenerla como referente en la planificación estratégica, especialmente en el marco de la Unión Europea (UE; epígrafe cuarto). A lo largo de estas líneas veremos cómo la definición de nuestros intereses de seguridad y los instrumentos puestos en marcha para afrontarlos han evolucionado en la última década para acomodarlos a los crecientes desafíos y amenazas de nuestro "segundo vecindario"[9].

2. EL ABORDAJE DE LOS ACTORES NO ESTATALES DE TIPO VIOLENTO EN LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

En la agenda estratégica y la política de seguridad nacional de España la inclusión de los ANEV data de hace décadas, al menos en lo que a los grupos terroristas y el crimen organizado transnacional (COT) se refiere[10]. El azote del terrorismo en nuestro país –principalmente de ETA durante decenios[11] y, posteriormente, de corte yihadista[12]– ha supuesto para la política y los actores

---

[8] GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), *Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Un proyecto compartido*, https://cpage.mpr.gob.es/.

[9] Por oposición al –o como continuidad del– vecindario más inmediato que tradicionalmente ha figurado en la definición, planificación e implementación de nuestra política exterior, especialmente desde la instauración de la democracia y la consolidación de las áreas geográficas de particular relevancia: el Magreb.

[10] Otros ANEV, como los grupos o movimientos insurgentes, de autodefensa, de extrema izquierda/derecha o milicias étnicas/separatistas, no han recibido, en cambio tanta atención en nuestro país.

[11] Avilés Farré, J. (2010). *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, Arco Libros; Avilés Farré, J. (2020). *España frente al terrorismo de ETA*, Madrid: Dykinson; Fernández Soldevilla, G. (2021). El terrorismo en España. De ETA al Dáesh. Madrid: Cátedra.

[12] Entre otros autores, Jordán Enamorado, J. (2009). "El terrorismo yihadista en España: evolución después del 11-M", *Documento de Trabajo*, núm. 7/2009, Real Instituto Elcano; Reinares, F. y García-Calvo, C. (2017). "Dos factores que explican la radicalización yihadista en España",

nacionales de seguridad una prueba constante de actualización y mejora de las herramientas de prevención, protección, persecución y participación[13]; así como de perfeccionamiento y aseguramiento de las redes y canales de información, inteligencia y cooperación inter-agencias. Además, los diferentes Gobiernos democráticos han impulsado prolijas relaciones de cooperación internacional y, especialmente, europea en los ámbitos de justicia penal y policial como elemento necesario y complementario de los esfuerzos nacionales, por lo que el mantenimiento de la seguridad estatal ha jugado un papel relevante como tradicional área temática de nuestra política exterior. Es precisamente en el espacio de integración comunitaria, como uno de los principales impulsores del establecimiento y profundización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), donde España ha encontrado un sólido aliado para la prevención y lucha contra el terrorismo y el COT, dos de los principales ANEV incluidos en las sucesivas estrategias de seguridad nacional tanto genéricas como sectoriales publicadas en los últimos tiempos.

Partiendo de la premisa de que "España no cuenta con una tradición estratégica"[14], haremos en estas líneas un brevísimo repaso a cómo estos diferentes documentos estratégicos generales y sectoriales han incluido los ANEV como amenaza a la seguridad nacional. La *Estrategia Española de Seguridad (Una responsabilidad de todos)*, publicada en 2011[15], supuso la "primera piedra"[16] en la construcción del sistema de seguridad nacional que engloba los diferentes instrumentos de actuación (véase apartado siguiente), "un hito en la historia

---

Documento de Trabajo, núm. 62/2017, Real Instituto Elcano, 9 de agosto de 2017; y Reinares, F. y García-Calvo, C. (2015). "Terroristas, redes y organizaciones: facetas de la actual movilización yihadista en España", *Documento de Trabajo*, núm. 17/2015, 16 de noviembre de 2015.

[13] Siguiendo las "cuatro P" consideradas en nuestro país y la Unión Europea (UE) como áreas de enfoque en la política antiterrorista.

[14] Arteaga, F. (2011). "Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España", *Documento de Trabajo*, núm. 19/2011, Real Instituto Elcano, Madrid, 16 de diciembre de 2011, p. 8.

[15] Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, Gobierno de España, Madrid, 2011, https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf.

[16] Álvarez García, V. (2022). "Las pandemias en la estrategia española de seguridad nacional", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60 (mayo de 2022).

del pensamiento y del planeamiento estratégico"[17] al situar a España en línea con otros países de nuestro entorno que ya disponían de tal documento, como Estados Unidos, Reino Unido o Francia. Muy poco después, en 2013, y contraviniendo el propio horizonte temporal previsto por la primera[18], se publicaba bajo la presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy una nueva *Estrategia de Seguridad Nacional (Un proyecto compartido)*, que venía a ser una prudente revisión del documento anterior, partiendo igualmente de la pretendida visión "integral y amplia" de la seguridad nacional como política de Estado y de los mecanismos de respuesta, particularmente a través de la redefinición y puesta en marcha de un ambicioso "nuevo Sistema de Seguridad Nacional, (...) fuerte, al tiempo que capaz de adaptarse al cambio (...), para responder de forma efectiva e integral a los complejos retos que exige la preservación de la seguridad en el mundo actual"[19]. Finalmente, bajo el marco normativo ofrecido por la Ley de Seguridad Nacional (LSN)[20], se adoptaron las estrategias de seguridad nacional de 2017[21], la segunda del Gobierno de Rajoy, que profundizaba –sin sobresaltos– en las líneas de actuación previstas por la anterior tras una reconceptualización de las amenazas y desafíos en el "nuevo panorama que se [estaba] gestando en el mundo" en un momento, en el que, pese a su anexión ilegal de Crimea, Rusia era considerado "un actor estratégico relevante" cuyo concurso era necesario en la búsqueda de soluciones multilaterales para los retos de la

---

[17] VVAA (2011), "Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad "Una responsabilidad de todos"", *Documento de Análisis*, núm. 17/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, p. 1. En la misma línea, Franco García, M. Á. (2014). "De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 3/2014, marzo de 2014, pp. 19 y ss.

[18] "El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Para adaptarse a la naturaleza de un mundo en transformación, se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo aconsejen.", ESN de 2011, p. 18. Este horizonte temporal, incumplido igualmente en sucesivas ESN, fue incorporado a la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 4.3.

[19] *Estrategia de Seguridad Nacional (Un proyecto compartido)*, Gobierno de España, Madrid, 2013, p. 11, https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

[20] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN), BOE núm. 233, de 29/09/2015.

[21] Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos, Gobierno de España, Madrid, 2017, https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2017.

sociedad internacional"[22]; y la vigente de 2021, publicada ya bajo presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez y con la pandemia de la Covid-19 y la confirmación de las amenazas híbridas como dos de los acicates que justificaron su aprobación. En los cuatro documentos estratégicos adoptados hasta la fecha, el COT y el terrorismo son interpretados entre las principales amenazas a la seguridad del Estado y de su ciudadanía, junto con otros potenciales grupos o individuos "agresores" ligados a las ciberamenazas[23], la piratería[24], los conflictos armados[25], el (ciber)espionaje[26] o la protección de las infraestructuras críticas[27], pero sin ser identificados necesariamente como ANEV.

Por otra parte, son diversas las estrategias sectoriales adoptadas por los sucesivos Gobiernos que complementan esta visión y planeamiento estratégicos y abordan determinados ANEV como amenaza a la seguridad nacional. En primer lugar, se han adoptado dos estrategias que, reemplazando a otras publicadas anteriormente, abordan expresamente sendos ANEV: la *Estrategia*

---

[22] ESN 2017, p. 41. Véanse sobre esta Estrategia, dos visiones contrapuestas: Romero Bartumeus, L. (2018). "Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2017", *Paix et Sécurité Internationales. Journal of International Law and International Relations*, núm. 6, enero-diciembre 2018; y Ballesteros Martín, M. Á. (2017). "Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017", *Análisis del IEEE*, núm. 74/2017, 20 de diciembre de 2017.

[23] La ESN de 2011 recogía como "posibles agresores" a terroristas, crimen organizado, empresas, Estados o individuos aislados, haciendo hincapié en que los ciberataques "más comunes" a los que España debía responder tenían fines comerciales (pp. 65-66). Las ESN de 2013 y 2017 reafirman estos potenciales agresores (pp. 27 y 65, respectivamente). Finalmente, además de los ciberataques, en las de 2017 y 2021 se empieza a hablar de amenazas "híbridas", desinformación e injerencias externas que amenazan tanto a la seguridad nacional como a la paz y seguridad internacionales.

[24] Ligada a los Estados *frágiles*, *débiles* o *fallidos* según la terminología empleada en las ESN de 2011 y 2013, mientras que esa conexión se elimina o matiza en las de 2017 y 2021.

[25] Las tres primeras estrategias analizadas incluyen las actividades ilícitas de los actores estatales y no estatales entre los potenciales agentes desestabilizadores en los conflictos armados, principalmente de naturaleza interna según estas. En la ESN de 2021 se elimina la referencia a los actores que están detrás de estos conflictos o, más generalmente, de las tensiones estratégicas y regionales previstas por la misma.

[26] Si bien en la ESN de 2011 se incluye entre las ciberamenazas, en las siguientes de 2013, 2017 y 2021 se indican en un epígrafe aparte.

[27] Así se recoge en la ESN de 2011 (pp. 77 y ss.), que menciona específicamente los riesgos y amenazas causados deliberadamente contra estas infraestructuras críticas, si bien no determina qué actores pueden ser responsables de dichos ataques. Igual sucede en la ESN de 2013 (p. 37), mientras que las de 2017 y 2021 no mencionan a los agentes que las amenazan.

Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023[28] y la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo* (2023)[29]. Asimismo, sin ánimo de exhaustividad, se han publicado la *Estrategia Nacional de Seguridad Marítima* (2024), la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional* (2019), la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad* (2019) y la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional* (2015)[30]. En estos documentos estratégicos se incluye, expresa o implícitamente, la amenaza de que los actores no estatales perturben o interfieran negativamente en alguno de estos ámbitos de la seguridad nacional e internacional, por lo que recogen determinadas líneas de acción y responsabilidad de los diversos actores del sistema nacional –pese a la preeminencia del Ejecutivo central, multinivel en esencia por el reparto competencial establecido entre los diferentes niveles de gobierno– en el marco de una concepción o visión integral y coordinada de la seguridad, definida como objetivo básico no solamente en las sucesivas ESN, sino también en todos estos instrumentos programáticos sectoriales. En conjunto, se plantean, pues, un pensamiento y planeamiento estratégicos que tienen substancialmente en cuenta tanto las actuaciones ilícitas de los Estados como de los ANEV como amenazas a la seguridad nacional y el bienestar de su ciudadanía, como se reflejan en los informes anuales elaborados por el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno[31], razón por la cual la política y, en sentido amplio, la acción exterior de España se ponen al servicio del sistema de seguridad nacional.

---

[28] Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2019.

[29] Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023, Gobierno de España, Madrid, 2023.

[30] Estrategia de Seguridad Marítima, Gobierno de España, Madrid, 2013; y Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024, Gobierno de España, Madrid, 2024. Todas estas estrategias pueden consultarse en: https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias.

[31] El último, de 2023, puede consultarse en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2023.

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Entendiendo la política exterior como una política (pública) de Estado[32], sujeta a un "ciclo de vida" propio, hemos de identificar los principales instrumentos a su disposición para conseguir los intereses y objetivos relacionados con la seguridad nacional tal que definidos en su etapa de iniciación y formulación y puestos en marcha durante su fase de ejecución o implantación. En el caso de un Estado fuertemente descentralizado como el español, además, hemos de tener presentes para entender la globalidad de la actuación estatal otros instrumentos e iniciativas en el marco de la (más amplia) acción exterior, que incorpora indirectamente a los gobiernos no centrales y actores no estatales como las empresas militares y de seguridad privada y la industria de defensa nacionales en sus diferentes etapas, desde la identificación del problema hasta la fase de evaluación. Si bien algunos de estos quedan relegados a un papel secundario en los ámbitos de la seguridad y la defensa que centran nuestra atención en este capítulo, no es menos cierto que es importante tenerlos presentes para comprender el alcance de algunos elementos desplegados por la política y acción exterior españolas y la naturaleza de determinados actores que participan de ella. A pesar de ello, por razones de espacio, así como por la preeminencia que nuestra Carta Magna le otorga al Gobierno central en la conducción de la política exterior y las relaciones internacionales[33] y la política de seguridad nacional[34], quedan

---

[32] A diferencia, por tanto, de la definición ofrecida por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE, *BOE* núm. 74, de 26/03/2014), que la identifica con la acción puramente gubernamental, una de las confusiones analizadas por Rafael Calduch al estudiar la política exterior de los Estados. Calduch Cervera, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. En el mismo sentido, adicionalmente, García Pérez, R. (2014). "La proyección internacional de las comunidades autónomas en la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 27, pp. 1-30.

[33] Artículos 97 y 149.1.3ª de la Constitución española, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

[34] Arts. 14 y 15 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN), BOE núm. 233, de 29/09/2015. Esta centralización es criticada por "cesarista", pues centraliza en la Presidencia del Gobierno la activación del sistema de seguridad nacional ante una crisis. Fernando Pablo, M. (2022). "Sobre la Ley de Seguridad Nacional: reforma y actualización del derecho de las crisis", en Terrón Santos, D. y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Defensa, Seguridad y Gestión de Crisis*, Aranzadi, Cizu Menor (Navarra), p. 31.

fuera de nuestro análisis y, por ello, nos centraremos en exponer brevemente los instrumentos que este pone en marcha.

Entre los instrumentos tradicionales de la política exterior, Norman D. Palmer y Howard C. Perkins nos presentan en un clásico de la disciplina de las Relaciones Internacionales algunos que, directa o indirectamente, están al servicio de la seguridad e integridad de todo Estado y la promoción de sus intereses, como la diplomacia, la propaganda y la "guerra política" (*political warfare*), los medios económicos (o las sanciones), el imperialismo y el colonialismo y la guerra[35]. En esta línea, un informe del Real Instituto Elcano, publicado en 2014, señala igualmente aquellos instrumentos que se consideran imprescindibles para ejecutar una política exterior del siglo XXI en un mundo globalizado, en el que el mantenimiento de la seguridad nacional está interrelacionado con otras políticas e instrumentos de más amplio alcance y naturaleza transversal, a saber: la diplomacia; la protección y asistencia consular; seguridad, defensa e inteligencia; economía y promoción comercial; cooperación al desarrollo; y acción cultural y educativo-científica[36]. En cuanto a las herramientas seguridad, defensa e inteligencia, el mismo informe destaca que se emplean "tanto para favorecer los objetivos nacionales como para contribuir a los objetivos internacionales [...] en un continuum entre lo interior y lo exterior", como se reconoce entre los principios y objetivos que han de guiar la política exterior española según la norma vigente[37].

En España es el marco normativo el que nos indica inter alia aquellos instrumentos que intervienen en la protección de la seguridad nacional[38]. De esta forma, la LSN determina que los componentes fundamentales de la seguridad nacional son la defensa, la seguridad pública y la acción exterior, definidos

---

[35] Palmer, N. D. y Perkins, H. C. (1957). *International Relations. The World Community in Transition*, 2ª edición, Houghton Mifflin Company - The Riverside Press Cambridge, Massachusetts.

[36] Molina, I. (coord.). (2014). "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado", Real Instituto Elcano, informe 15, febrero de 2014.

[37] Art. 2 LASEE.

[38] Entendida "como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos" (Preámbulo de la LSN).

y organizados de acuerdo con su normativa específica[39], a los que hemos de sumar la inteligencia como herramienta de prevención y análisis de los potenciales riesgos y amenazas "que afecten a la independencia e integridad de España, a los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones" y que en nuestro ordenamiento están adscritos al organigrama del Ministerio de Defensa[40]. En cuanto al primero de los componentes enunciados, la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) desarrolla el mandato constitucional y reafirma a las Fuerzas Armadas (FAS) como el "elemento esencial de la defensa", con la "la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (..., además de contribuir) militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados (... y) al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria(,...) preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos (... y) llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses"[41]. Como ejemplifican las misiones en el exterior, incluido el Sahel, y sus acciones de apoyo a otros actores del sistema de seguridad nacional, las FAS juegan un papel crucial en el terreno de la *seguridad pública* (interior y exterior)[42] y, en general, en el mantenimiento del orden público estatal contra todo tipo de amenazas y riesgos, englobando aquellos derivados de la actividad ilícita de los ANEV dentro y fuera de nuestras fronteras.

En segundo lugar, la seguridad pública tiene en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) su principal herramienta, complementada por el sistema nacional de Protección Civil[43]. Si bien es competencia exclusiva del

---

[39] Art. 9 LSN.

[40] Art. 26 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN), BOE núm. 276, de 18/11/2005, y art. 9.2 LSN. Adicionalmente, Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, BOE núm. 109, de 07/05/2002.

[41] Arts. 10 y 15 LODN.

[42] "[...] el concepto de seguridad pública, en el sentido del artículo 36 del Tratado [de la UE], se refiere tanto a la seguridad interior de un Estado miembro como a su seguridad exterior". Sentencia del Tribunal de Justicia, de 4 de octubre de 1991, en el asunto C-367/89, *Aimé Richardt*, Rec. 1991, I-4621, párrafo 22.

[43] Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, BOE núm. 164, de 10/07/2015. Adicionalmente, en el plano estratégico, el Consejo de Seguridad Nacional adoptó la Estrategia Nacional de Protección Civil (2019), disponible en: https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-nacional-protecci%C3%B3n-civil.

Estado, el mantenimiento de la seguridad pública se ha ido progresivamente descentralizando en alguno de sus aspectos, especialmente en el ámbito de la protección civil. Por ello, el ordenamiento reafirma que corresponde al conjunto de las Administraciones públicas del Estado, autonómicas y locales al ser "una competencia difícil de parcelar" y, en consecuencia, está integrada por las FCSE dependientes del Gobierno de la Nación, los cuerpos de policía dependientes de las Comunidades Autónomas y aquellos otros subordinados a las Corporaciones Locales, además de los medios del sector privado oportunos y otros cuerpos con funciones policiales, que engrosan todos ellos los recursos a disposición de la seguridad pública en el sistema de seguridad nacional[44].

En tercer lugar, mención especial por su relevancia en nuestra investigación es la aportación de la acción exterior al mantenimiento de la seguridad nacional. Entre los principales instrumentos encontramos la diplomacia (incluidas la "diplomacia pública"[45] y de defensa[46]), la participación de las FAS y las FCSE en operaciones de paz fuera de nuestras fronteras y la contribución de otros actores

---

[44] Art. 149.1.29ª de la Constitución española; arts. 1 y 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, BOE núm. 63, de 14/03/1986; y art. 27 LSN.

[45] "La diplomacia pública, además de incorporar un factor de entendimiento que enriquece las relaciones internacionales, tiene como objetivo aumentar la proyección de los valores y mejorar la protección de los intereses de un país en el exterior incidiendo sobre los actores no gubernamentales. Se trata de un nuevo enfoque que asume el protagonismo creciente de medios de comunicación, personalidades culturales, deportistas, ONG, empresarios, redes sociales y ciudadanos individuales. A través de acciones y elementos discursivos que transmitan una imagen positiva y generen atracción mutua, se puede influir sobre las opiniones públicas o sobre determinados actores económicos o sociales importantes de un país tercero, de forma que estos puedan a su vez animar a sus gobiernos para que favorezca mejores relaciones o, al menos, disuadirles de actitudes hostiles". Molina, I. (coord.), "Hacia una renovación estratégica...", op. cit., p. 102. En el caso español, varias han sido las iniciativas puestas en marcha en las dos últimas décadas con el objetivo de mejorar la imagen de país y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de nuestra política exterior, como España Global, la red de Casas y el Instituto Cervantes. Sobre este particular, véase Beneyto Pérez, J. M. (2023). *Política exterior española*, Tecnos, pp. 257 y ss.

[46] En 2011, el Ministerio de Defensa publicó el Plan de Diplomacia de Defensa que sentaría las bases de una planificación pormenorizada del papel de la defensa en la acción exterior estatal y la consecución de los objetivos ligados al mantenimiento de la seguridad pública e internacional. Sobre este particular, véanse Bueno, A. (2023). "(Mis)Understandings of defence diplomacy as public diplomacy: Insights from three Spanish elites", *Communication & Society*, 36 (2), pp. 325-338; IEEE (2016), *Diplomacia de Defensa. La Defensa en la Acción Exterior del Estado*, Documento de Trabajo 01/2016, Madrid; y Montero Espinosa, E. (2016). "El Plan de Diplomacia de Defensa. El caso del Golfo de Guinea/Sahel", *Revista Aequitas*, núm. 8, 2016, pp. 79-115.

internos al "mantenimiento de la seguridad pública en el ámbito internacional" dentro de las competencias que tienen atribuidas en el conjunto de la acción exterior[47]. Asimismo, y tras la ampliación del concepto de seguridad (humana) en la década de 1990[48], la "securitización" de las políticas públicas[49] ha permeado muchas de las políticas e instrumentos del Estado para la conducción de sus relaciones internacionales y, en el caso de España, esta no ha sido una excepción. De esta forma, aunque la asistencia económica y las relaciones comerciales y económicas hayan sido empleadas como un instrumento de la política exterior de los Estados desde hace bastante tiempo atrás[50], la cooperación al desarrollo ha entrado de lleno en la agenda del mantenimiento de la seguridad, produciéndose su "securitización" desde finales del siglo pasado al incorporar elementos propios de la gestión de fronteras, lucha contra los tráficos ilícitos de drogas y migrantes y la trata de seres humanos; una tendencia a la "securitización" de las políticas públicas que se promueve mutatis mutandis en la política migratoria y la gestión de flujos irregulares[51].

---

[47] Arts. 8, 9, 15 y 19 LASEE. Adicionalmente, es de aplicación la LODN.

[48] Sobre esta cuestión, véanse Orozco, G. (2006). "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 72, pp. 161-180; y Abad Quintanal, G. (2015). "El concepto de seguridad: su transformación", *Comillas Journal of International Relations*, vol. 4, pp. 40-51.

[49] Beneyto Pérez, J. M. (2023). *Política exterior española*, Tecnos, p. 31.

[50] Las relaciones económicas y comerciales como herramienta al servicio de la seguridad nacional están presentes en la concepción estratégica española desde la publicación, en 2011, de la primera Estrategia de Seguridad Nacional, que incluye igualmente la cooperación al desarrollo. Sobre este particular, véanse con carácter general, por ejemplo, Rosenau, J. Thompson, K. y Boyd, G. (1976). *World Politics*, Nueva York: The Free Press; y Morgenthau, H. (1962), "A Political Theory of Foreign Aid", *American Political Sciences Review*, vol. 56, núm. 2, pp. 301-309. Recientemente, Duffield, M. (2001), "Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid", *Disasters*, Vol. 25, núm. 4, pp. 308-320; y Gibert, M. V. (2009), "The securitisation of the EU's development agenda in Africa: insights from Guinea-Bissau", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, núm. 4.

[51] Entre otros autores, véanse: Tinti, P. (2022). "Whose Crime is it anyway? Organized crime and international stabilization efforts in Mali", Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Ginebra, https://globalinitiative.net/analysis/organized-crime-stabilization-mali/; Cholewinski, R., "The criminalisation of Migration in EU Law and Policy", en Baldaccini, A., Guild, E. y Toner, H. (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford, pp. 301-336; Duez, D. (2008). *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas; Huysmas, J. (2010). "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, núm. 5,

Son varios los ejemplos de traslación de esta tendencia a los instrumentos de nuestra política exterior. Así se demuestra, de hecho, en el III Plan África, *España y África: desafío y oportunidad*[52], que incluye entre sus cuatro grandes objetivos estratégicos estrechamente interconectados la paz y seguridad en el continente –en concreto, "[c]ontribuir a la aplicación del concepto de seguridad cooperativa entre España y sus socios africanos privilegiando la actuación preventiva–, junto con el desarrollo sostenible, el fortalecimiento institucional y la "movilidad ordenada, regular y segura". Estos objetivos estratégicos ligados a la seguridad y la gestión de la migración se repiten igualmente en la "concepción holística e integral de la seguridad humana" de la *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*[53], permea la planificación de los instrumentos de la política de cooperación para el desarrollo según el *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*[54] y se positiviza como principio básico y objetivo de la cooperación al desarrollo española en el nuevo marco normativo estatal tras la publicación, en febrero de 2023, de la ley correspondiente[55]. Además, como resultado de esa visión "securitaria" de las relaciones internacionales, el Estado ha firmado convenios de cooperación contra la criminalidad con países subsaharianos, como Níger[56] y Malí[57], amén de acuerdos bilaterales en materia de política migratoria

---

pp. 751-777; Mitsilegas, V. (2015). *The Criminalisation of Migration in Europe Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, Springer, Dordrecht; y Sánchez Legido, Á. (2009). "Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva ley de asilo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18.

[52] CONSEJO DE MINISTROS, *III Plan África, España y África: desafío y oportunidad*, marzo de 2019. Toda la documentación, incluyendo su informe de evaluación intermedia (2022). https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/III-Plan-%C3%81frica.aspx.

[53] *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*.https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf.

[54] Documento de planificación. https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021.pdf

[55] Arts. 2.2.*j)* y 4 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, BOE núm. 44, de 21/02/2023.

[56] Aplicación provisional del Convenio de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 14 de mayo de 2015, BOE núm. 160, de 6 de julio de 2015, pp. 55720 -55724. En el momento de escribir estas líneas, desde el 30 de julio de 2023, España ha suspendido su cooperación bilateral para el desarrollo con Níger debido al golpe de Estado acaecido en el país días antes.

[57] Convenio entre el Reino de España y la República de Malí en materia de lucha contra la delincuencia internacional organizada, hecho "ad referéndum" en Madrid el 16 de octubre de 2008, BOE núm. 20, de 23 de enero de 2013, pp. 3188-3192.

para el control de los flujos migratorios con los países de la zona[58], los cuales figuran entre los principales receptores de la ayuda oficial al desarrollo española en el continente africano[59].

Por último, es necesario destacar que, como parte del sistema de seguridad colectiva occidental y de concreción de un principio cardinal de nuestra política exterior como es el multilateralismo, España participa y contribuye al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a través de las Organizaciones internacionales (OOII) de las que es miembro. Principalmente, han sido la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE) los ámbitos "naturales" en los que España se ha apoyado para la cooperación en los asuntos de seguridad y defensa desde el inicio de la Transición política (y de seguridad[60]) a finales de la década de 1970. Como parte de ambas OOII, el Estado ha desplegado las FAS en operaciones y misiones conjuntas de mantenimiento de la paz, cumpliendo un amplio espectro de actividades en el marco de los mandatos multifuncionales y multidimensionales que las han caracterizado en el presente siglo, evolucionando cuantitativa y cualitativamente a la par que las capacidades del resto de aliados. Si bien no ha habido un reparto formalizado de tareas entre la OTAN y la UE, no es menos cierto que, mientras la primera se ha centrado a lo largo de sus más de siete décadas de historia en mantener la seguridad fundamentalmente respecto del flanco este de Europa –obviando un breve paréntesis de búsqueda de un papel como gestor de crisis internacionales tras la disolución del Pacto de Varsovia– y (re)constituirse en pilar de la "defensa común" para la mayoría de Estados europeos, la segunda ha ido más allá de sus fronteras en territorios vecinos para centrar sus esfuerzos en la gestión de crisis internacionales principalmente en el continente africano desde la puesta en marcha de las

---

58 En concreto, se han firmado este tipo de acuerdos con Guinea-Bissau (BOE núm. 134, de 3 de junio de 2009), Níger (BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008), Malí (BOE núm. 135, de 4 de junio de 2008), Cabo Verde (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2008), Guinea Conakri (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2007) y Gambia (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006).

59 *Seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo y Otros Flujos Oficiales al Desarrollo Sostenible (TOSSD). Informe AOD 2019*, Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, Madrid, marzo de 2021.

60 RUIZ DÍAZ, L. J. (2020), *España en la construcción de la defensa europea. Repensar el futuro de la defensa a través de la cooperación estructurada permanente*, Madrid: Aula Magna - Editorial McGraw Hill.

misiones y operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Especialmente en la región del Sahel es donde más relevancia y mayores retos debe afrontar la UE como actor internacional de gestión (integral) de crisis. Es, por ello, que en el siguiente epígrafe analizaremos tanto la acción exterior española en la zona del Sahel como la europea, incluyendo sendas visiones estratégicas sobre la región y los desafíos y amenazas que, como los ANEV implantados en varios territorios, atenazan la seguridad y el orden europeos.

4. EL SAHEL, UN DESAFÍO MULTIDIMENSIONAL A LA SEGURIDAD INTERNA EN EL "SEGUNDO VECINDARIO"

El Sahel ha entrado en el último decenio en la acción exterior española y europea[61] como espacio de actuación prioritario para la seguridad internacional y la protección del orden interno. De hecho, tanto España como la UE han revisado en estos años los documentos político-estratégicos y reforzado las diversas políticas e instrumentos a su disposición para apoyar a las autoridades locales y contribuir a la paz y seguridad internacionales, en consonancia con los objetivos de su política exterior y en línea con el multilateralismo eficaz promulgado por instancias nacionales y europeas. Este compromiso con los valores de Naciones Unidas ha contado, en particular, con el despliegue de numerosas misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), fundamentalmente no ejecutivas de asesoramiento, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas locales[62], en las que las FAS españolas han participado activamente, además de otras presencias en apoyo a las tropas francesas o locales bilateralmente, fuera del marco PCSD[63]. Además, Bruselas y Madrid han reforzado sus instrumentos de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo[64], entendidos como

---

[61] CONSEJO DE LA UE, Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel – Conclusiones del Consejo (16 de abril de 2021), 7723/21, Bruselas, 16 de abril de 2021.

[62] Principalmente, misiones y operaciones impulsadas política y militarmente por Francia por intereses estratégicos nacionales, a pesar de ser compartidos por algunos Estados miembros contribuyentes. Estas misiones y operaciones, tanto las pasadas como aquellas en curso, pueden consultarse en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

[63] Puede encontrarse información sobre las operaciones en curso y un archivo histórico en: https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/.

[64] En el caso de la UE, principalmente a través del 11º Fondo Europeo de Desarrollo para las actividades de cooperación para el desarrollo y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para la financiación de las misiones y operaciones desplegadas en el continente africano. Toda la

un factor desestabilizador de la seguridad para las poblaciones locales y, por ende, para Europa y han impulsado a través de iniciativas multilaterales diversas el desarrollo sostenible y el afianzamiento (o reconstrucción) de las instituciones locales como parte de su respuesta, en colaboración directa con los actores internacionales de ámbito universal que operan en el África subsahariana, como el sistema de Naciones Unidas, y regional, fundamentalmente la Unión Africana (UA) y el G5 Sahel[65].

En esta estrategia compartida de actuación, España y la UE han tenido especialmente presentes a los ANEV como agentes distorsionadores y alentadores de los conflictos armados y tensiones etnosociales existentes en la región, en particular dadas las actividades de los grupos de terrorismo yihadista y el COT, proveedor de tráficos ilícitos de drogas, armas y migrantes, además de la piratería en zonas limítrofes, como el Golfo de Guinea y frente a las costas de Somalia; una conjunción de actores y factores que "está dinamitando el poder estatal, ha incrementado los niveles de corrupción y, además, se ha convertido en el oxígeno financiero de la violencia y la principal amenaza a la estabilidad en África"[66]. A la vista de la situación actual, en la que han proliferado golpes de Estado en la región, es más que evidente que el "relativo fracaso de las intervenciones europeas contra el yihadismo en la región ha aumentado el temor a que alguno de los Gobiernos locales (...) pueda terminar derrocado por los terroristas"[67] en un ambiente fuertemente radicalizado y antieuropeo/anticolonialista que no es necesariamente fruto de un día, sino que viene labrándose desde hace más de una década y ha facilitado la expulsión de las tropas francesas de la región a instancia de las nuevas autoridades locales; un escenario que implica un alto poten-

---

información sobre las relaciones UE-África, incluyendo el Sahel, pueden encontrarse en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/

[65] En la actualidad, con la retirada de Níger y Burkina Faso en diciembre de 2023, siguiendo la estela de Malí (mayo de 2022), el G5 Sahel puede considerarse un proyecto (alianza u acuerdo) suspendido, a la espera de que Mauritania y Chad confirmen su compromiso, anunciado en un comunicado conjunto, de disolver esta iniciativa.

[66] Díez Alcalde, J. (2023). "África: visión y cooperación...", op. cit., p. 6. En la misma línea, Echeverría Jesús, C. (2023). "África: el nuevo foco...", op. cit. Los datos sobre grupos yihadistas en la zona del Sahel, cuyos países ocupan los puestos más altos en cuanto a impacto del terrorismo según diferentes indicadores, pueden consultarse en el 2022 Global Terrorism Index, disponible en: https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/

[67] Calvo Albero, J. L. (2024). "Magreb-Sahel, la tormenta que viene", *Cuadernos de Estrategia*, núm. 224, p. 164.

cial desestabilizador para la seguridad europea y española que exige una mayor atención por parte de ambos actores en los próximos años.

No obstante, desde febrero de 2022 el foco de la UE y España está puesto en apoyar a Ucrania frente a Rusia o, desde hace unos meses, detener la catástrofe humanitaria en Gaza y contener una expansión regional del conflicto armado en Oriente Medio, por lo que otros escenarios geopolíticos como el Sahel han quedado en un segundo plano, con escaso (o nulo) seguimiento desde las capitales europeas y Bruselas. A esto se le añade el errático enfoque seguido en la región por los países europeos y occidentales, en general. Así, la política de la UE en el Sahel, impulsada por el Eliseo y "definida oficialmente como contraterrorista, no ha adoptado realmente una estrategia contraterrorista, limitándose únicamente a apoyar a las fuerzas locales", ni tampoco "ha desarrollado una estrategia contra insurgente", a la luz de los ANEV en la zona, aparentemente la "política más adecuada para combatir a las amenazas allí presentes"[68]. Por ello, y teniendo en cuenta los intereses que tienen Rusia y China en el Sahel[69] como parte de un nuevo orden mundial alternativo al (liberal) "onusiano", es más necesario que nunca proporcionar un nuevo impulso a las relaciones bilaterales y multilaterales

---

[68] Apellaniz Vélez, A. (2023). "¿Terrorismo o insurgencia en el Sahel?", *Comillas Journal of International Relations*, núm. 26, pp. 13-14.

[69] Rusia ha reforzado su cooperación en materia de seguridad con Malí, Níger y Burkina Faso en estos últimos años, tanto a nivel estatal bilateral como en la entrada de Wagner en la región de la mano del Kremlin. En paralelo, los tres países han creado la Alianza de los Estados del Sahel, un pacto de defensa mutua que ratificaron el 16 de septiembre de 2023 con el objetivo de constituir "un marco de defensa colectiva y asistencia mutua". Por su parte, numerosos Estados de la zona han acudido a los mercados chinos para el abastecimiento de armamento y capacidades militares, como muestran los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), disponibles en: https://www.sipri.org/databases/armstransfers. Véanse Calvo Albero, J. L. (2024). "Magreb-Sahel...", op. cit., pp. 155-181; Garrido Guijarro, Ó. (2024). "Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel", *Documento de Análisis*, núm. 14/2024, 28 de febrero de 2024; REUTERS, (2023), "Mali, Niger and Burkina Faso sign Sahel security pact", 16 de septiembre de 2023, https://www.reuters.com/world/africa/mali-niger-burkina-faso-sign-sahel-security-pact-2023-09-16/; Núñez Villaverde, J. A. (2023). "El Sahel se desmarca abiertamente de Occidente", Real Instituto Elcano, blogs (12 de diciembre de 2023), https://www.realinstitutoelcano.org/blog/el-sahel-se-desmarca-abiertamente-de-occidente/; Altuna Galán, S. (2018). "Nubes y claros tras la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad y Desarrollo en el Sahel", Real Instituto Elcano, blog (26 de febrero de 2018); y Departamento de Seguridad Nacional (2023), "G5 Sahel: Níger y Burkina Faso anuncian su retirada de la organización regional", Nota de prensa (7 de diciembre de 2013), https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/g5-sahel-n%C3%ADger-burkina-faso-anuncian-su-retirada-organizaci%C3%B3n-regional.

con la región, empezando por adoptar un enfoque renovado, puesto que el devenir de los acontecimientos en los últimos meses ha demostrado que la orientación securitaria promovida hasta ahora y el disentimiento entre las preocupaciones de los dirigentes locales y europeos no ha funcionado[70], y por buscar nuevas alianzas dada la próxima disolución de la iniciativa (liderada por Francia) G5 Sahel.

Partiendo de la premisa de que la región es, además de "uno de los mayores riesgos para la seguridad europea (...), objeto de un pulso geopolítico entre diversas potencias"[71], España y la UE deben abordar los riesgos y amenazas originados en el Sahel desde una óptica renovada, con un enfoque de seguridad multidimensional y no solamente centrado en la lucha contra el terrorismo y la inmigración irregular. En primer lugar, no obstante, se considera imprescindible renovar el compromiso con el "flanco Sur" de los Estados miembros y la propia UE más allá del reconocimiento recurrente –y, ciertamente, algo "descafeinado" o superficial– en su remozada Estrategia integrada específica para la región o, con carácter general, la Brújula Estratégica[72] del potencial desestabilizador de los ANEV en el Sahel como hasta ahora. El desigual grado de contribuciones nacionales y bajo perfil del mandato de las misiones y operaciones de la PCSD desplegadas en la región han sido solamente dos de los muchos síntomas de la falta de un mayor compromiso al más alto nivel por parte del conjunto de Estados miembros, algunos de los cuales han estado tradicionalmente más centrados en los riesgos y amenazas provenientes del Este europeo dada la ausencia de una cultura de la seguridad común. Debido al actual panorama geopolítico internacional y los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y el consiguiente cambio de Comisión, la encomienda se presenta harto complicada.

Por otra parte, la UE y España deben reforzar los instrumentos de sus políticas exteriores al servicio de su seguridad, empezando por incrementar el gasto en defensa como inicialmente previsto en el marco de la OTAN y de la Cooperación Estructurada Permanente, mejorar las capacidades de defensa al servicio de la UE e, indiscutiblemente, cumplir con el nivel de ambición militar

---

70 Núñez Villaverde, J. A. (2023). "El Sahel se desmarca...", op. cit.

71 Calvo Albero, J. L. (2024). "Magreb-Sahel...", op. cit., p. 155.

72 CONSEJO DE LA UE (2022). "A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", marzo de 2022, disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

proclamado por el Consejo en noviembre de 2016[73]. Se trata de una cuestión vital, más que de autonomía estratégica; una cuestión de protección de la seguridad y orden público europeos ante el potencial de inestabilidad de una región no tan lejana. Al margen de mejorar la coordinación y planificación estratégica de las políticas e instrumentos de la acción exterior, principalmente la asistencia económica y las relaciones comerciales y económicas, para amoldarlas a las necesidades locales en un marco bilateral definido a medida (y no el vigente multilateral "atrapatodo" y basado en las necesidades de la Unión), la UE debe empezar a marcar el paso en la región estableciendo misiones y operaciones de la PCSD que cubran un espectro más amplio de tareas, en particular ejecutivas y con un mandato robusto, en las que los efectivos desplegados puedan entrar en combate si fuera necesario contra agentes desestabilizadores, como los ANEV, siendo ahora prácticamente imposible en los términos actuales. Para ello, sería, además, conveniente el robustecimiento de las relaciones político-diplomáticas y de seguridad con los actores locales y los agentes regionales e internacionales implicados en la gestión de crisis en el Sahel, principalmente la Organización de Naciones Unidas, la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental. La coordinación entre el ámbito universal y los organismos regionales, en el marco del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, es a todas luces necesaria ante una situación en la que, individualmente, todos los actores se han visto superados por los acontecimientos golpistas y la expansión de los ANEV en el Sahel. Es, por tanto, urgente pasar de las palabras a la acción. Lamentablemente, es posible que el contexto geopolítico y electoral en este momento no sea el más adecuado para el cambio que la situación precisa.

5. CONCLUSIONES

Son innumerables los riesgos y amenazas que en el Sahel se están fraguando desde hace décadas, muchos de ellos impulsados o facilitados directa e indirectamente por los ANEV, que amenazan con afectar negativamente al orden público y la seguridad europeos y de España en el medio plazo. Pese a que el foco

---

[73] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016; y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence - Council conclusions (14 November 2016), 14149/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

mediático está en otros frentes en la actualidad, se presta necesaria una mayor implicación de la UE y otros actores internacionales en la zona, promoviendo una actuación más decidida, coordinada, coherente y eficaz que ataje de raíz los factores y agentes desestabilizadores en el Sahel. Para ello es indispensable que España eleve la categoría del papel que pretende jugar en el corto-medio plazo como uno de los países que lleva tiempo tomando en consideración los riesgos y amenazas provenientes de la región, aunque hasta el momento haya tenido un perfil bajo en el diseño e implementación de nuestra política exterior, excesivamente centrado en el control de los flujos migratorios y la lucha contra el COT y el terrorismo en apoyo de autoridades locales y Estados europeos; por no hablar del limitado rol que ha jugado como impulsor de una política diferenciada para el Sahel en el seno de la UE para que esta preste especial atención al "segundo vecindario". Ante este panorama geopolítico y estratégico, son necesarios cambios en la orientación de nuestra política exterior hacia la región y un giro más europeísta que abogue por un liderazgo para la UE en la gestión de crisis internacionales, pero sobre todo en el mantenimiento de su propia seguridad y orden público internos. Posiblemente, este sea un reto para la próxima Comisión que salga de las elecciones al Parlamento Europeo. Por el momento, el Ejecutivo de Von der Leyen ha puesto las mimbres de un proceso de refuerzo de las capacidades militares y de la acción exterior de la UE que se augura largo y complejo dados los muy diversos intereses en juego y la proliferación de actores implicados en el Sahel.

José María Beneyto Pérez
[coordinador]

Este volumen, auspiciado por la Fundación Ramón Areces en el marco del I Congreso de la Asociación de Política Exterior Española (APEE), representa un esfuerzo colectivo por comprender y contextualizar los desafíos contemporáneos que enfrenta la política exterior española. Dividido en tres partes, en esta obra un grupo de expertos y analistas abordan cuestiones fundamentales como la europeización, la desglobalización, los cambios institucionales en un contexto geopolítico y de seguridad dinámico, y las relaciones de España con diversas regiones del mundo.

Desde el análisis de los efectos de la europeización en la política exterior hasta casos específicos como el Brexit, la agresión rusa a Ucrania y las relaciones con China y Estados Unidos, cada capítulo ofrece un análisis riguroso sobre las relaciones internacionales de España desde la perspectiva del proceso de integración europea.

frA | FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

APEE
ASOCIACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA